This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

GODFREY LOWELL CABOT SCIENCE LIBRARY
of the Harvard College Library

This book is
FRAGILE
and circulates only with permission.
Please handle with care
and consult a staff member
before photocopying.

Thanks for your help in preserving
Harvard's library collections.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

POLICE

DES EAUX

Digitized by Google

Corbeil, typographie de Crété

Digitized by Google

POLICE
DES EAUX

TRAITÉ PRATIQUE

à l'usage

DES MAITRES D'USINES, DES RIVERAINS DE LA MER
ET DES COURS D'EAU NAVIGABLES OU NON NAVIGABLES
ET DES CONCESSIONNAIRES OU PROPRIÉTAIRES DE MARAIS

SUIVI D'UN COMMENTAIRE SPÉCIAL

DES LOIS SUR L'IRRIGATION ET LE DRAINAGE

PAR

GABRIEL DUFOUR

Avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation.
Ancien membre de l'Assemblée nationale.

CONGRÉGATION DE NOTRE DAME
ÉCOLE NORMALE
MONTREAL

PARIS

COTILLON, ÉDITEUR, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT

Rue Soufflot, 23, près du Panthéon

1857

2854

Digitized by Google

Eng 968.57

HARVARD
UNIVERSITY
LIBRARY
APR 20 1966

Digitized by Google

AVERTISSEMENT

En dehors des hommes qui, par goût ou par devoir, se trouvaient entraînés à faire de la législation administrative l'objet d'une étude spéciale, il a été longtemps d'opinion assez commune qu'en administration, il n'y avait pas de principes ou que, tout au moins, ces principes constituaient comme des arcanes dont l'intelligeuce était réservée à de rares initiés.

Aujourd'hui, ce préjugé s'en va; on admet volontiers que l'action du pouvoir administratif est dominée par des règles qui procèdent des notions du juste et de l'injuste et ne demandent, pour être comprises, qu'une raison exercée.

Le moment semble donc venu de tenter de propager la connaissance d'une législation qui nous touche par tous les côtés, dont l'application est pour tous de tous les jours, et qui n'a, cependant, eu, jusqu'à présent, que peu ou point de place dans l'enseignement.

Le nouvel ouvrage de M. Dufour, que nous publions sous le titre de *Police des eaux*, est tiré en très-grande partie, du *Traité général de droit adminis-*

Digitized by Google

tratif appliqué du même auteur. Cet ouvrage, essentiellement composé dans un but d'utilité pratique, est destiné à guider et assister, dans leurs rapports avec l'autorité administrative, tous ceux qui font emploi des eaux pour l'agriculture ou l'industrie, ou qui ont à se défendre de leur invasion, et nous osons espérer que quiconque l'aura consulté sur une demande à former ou un débat à engager, saura à qui s'adresser et comment agir.

Digitized by Google

POLICE DES EAUX.

Préliminaires.

1. — La législation a pour point de départ la destination que la nature a assignée aux cours d'eau.
2. — La mer avec ses rivages, le long des côtes, dépend du domaine public. — Lais et relais de la mer.
3. — *Les* fleuves et rivières navigables suivent la même condition.
4. — *Quid* des cours d'eau non navigables?
5. — Les marais sont pour le dessèchement soumis à l'action administrative.
6. — Les étangs et les sources sont exclusivement régis par les règles du droit civil.
7. — Division du sujet en quatre titres.

—

1. — La destination que la nature ou la société a assignée aux choses, décide de la condition qui leur est faite par les lois, et donne en même temps, la raison et la mesure des droits dont elles peuvent être l'objet. C'est ce principe qu'il faut prendre pour point de départ dans l'étude des dispositions qui ont pour objet la police des eaux.

2. — La mer est affectée à l'usage des divers peuples; elle forme, au moyen de la navigation, le

Digitized by Google

lien qui les réunit, et à ce titre, elle est *libre ;* le droit des gens ne veut pas qu'une nation puisse en interdire l'accès à une autre. Toutefois, l'intérêt de sa sûreté a fait reconnaître à chaque pays un droit privatif sur une certaine étendue des eaux qui bordent son territoire. Les états limitrophes de la mer ont, dans une zone qui suit leurs côtes et dont la largeur, déterminée par les traités internationaux, varie de deux à quatre lieues, un droit de possession qui, en temps de paix, se manifeste par la jouissance exclusive du droit de pêche et par la surveillance exercée pour l'observation des lois de douane. Dans l'étendue de ce rayon, la mer n'est point l'objet d'une communauté universelle, sans que néanmoins, sa destination comporte l'application des règles constitutives de la propriété privée. En France, la mer avec ses rivages, forme, le long des côtes, ainsi que l'exprime l'art. 538 du Code civil, une dépendance du domaine public; elle tombe dans la classe des choses communes à tous les membres de la nation; le droit qui la régit procède de la souveraineté et réside dans les mains du chef de l'État, qui la représente. On a pensé avec raison que l'usage de la mer pour la navigation, que la participation aux avantages secondaires qu'on en peut retirer, soit comme profits de pêche, soit par la récolte des algues, soit au moyen de l'établissement de salines, et qu'enfin l'intérêt de la défense contre les ennemis de l'extérieur et les mesures à prendre pour protéger les terres contre l'envahissement des eaux commandaient de dégager l'action de l'administration des entraves que suscite la propriété privée partout où elle parvient à s'établir, et que,

Digitized by Google

pour y parvenir, le seul moyen était de déclarer en principe, que les particuliers ne peuvent acquérir aucun droit de propriété *sur les rivages de la mer, les ports, les havres, les rades, etc.* (1).

3. — A l'égard des fleuves et rivières navigables qui coulent à l'intérieur, leur usage pour la navigation ne saurait sans doute, être aussi général que l'usage de la mer; mais s'il ne peut être considéré comme appartenant au genre humain tout entier, il appartient évidemment à tous les membres de la société dont ils traversent le territoire. Sous ce rapport, l'intérêt qui s'attache à leur conservation, à leur entretien et à la liberté de leur fréquentation est le même qui a fait placer la mer et ses rivages dans le domaine de la souveraineté nationale; il était, dès lors, rationnel que les fleuves et rivières navigables suivissent la même condition; et, en effet, l'art. 538 du Code civil les comprend, à titre de dépendances du domaine public, dans l'énumération qu'il renferme.

4. — Les rivières et ruisseaux non navigables, indépendamment de leur usage pour satisfaire les

(1) Mais, ainsi que nous l'établirons plus loin, c'est à tort que l'art. 538 du Code Napoléon, copiant mal à propos l'art. 2 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, a compris parmi les choses du domaine public les *lais et relais de la mer*. (On entend par *lais* les alluvions qui se forment sur les propriétés riveraines, et, par *relais*, les terrains que l'eau abandonne insensiblement en se retirant d'une rive vers l'autre.) Les lais et relais de la mer n'ont aucune destination publique, et ils sont si peu hors du commerce que le gouvernement peut les aliéner par un simple acte de concession, aux conditions qu'il juge convenables. (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 41.)

Digitized by Google

besoins ordinaires de la vie, usage en vertu duquel chacun a le droit de puiser dans toute espèce de cours d'eau, ont été destinés par la nature à l'arrosement des terres, et sont susceptibles d'être appliqués à l'industrie comme force motrice. Mais l'emploi des eaux courantes pour ce double objet, sans être subordonné à la possession des terrains qu'elles bordent ou traversent, est néanmoins dominé par les droits supérieurs des propriétaires riverains. Nous verrons plus tard que la loi des 29 avril-1er mai 1845, qui a permis de réclamer sur les champs intermédiaires une servitude de passage pour les eaux dont on aurait le droit de disposer, n'a rien changé à la situation légale des divers intéressés. D'un autre côté, pour qu'un industriel puisse se servir d'un cours d'eau pour le roulement d'une usine, il faut, à notre avis, que le propriétaire des deux rives ne soit pas en mesure de l'utiliser lui-même. On a bien ici une chose commune à plusieurs, et il est juste qu'il soit pourvu à ce que l'usage de l'un ne mette point obstacle à l'usage de l'autre; la communauté, toutefois, n'existe plus au profit de la société, elle est circonscrite entre des intéressés dont le nombre, sans doute, est ordinairement fort grand, et dont la prospérité n'est pas sans importance pour l'agriculture et le commerce du pays, mais qui néanmoins, ne sauraient être pris pour la nation entière. De là vient peut-être que les cours d'eau non navigables n'ont pas été nominativement compris dans l'énumération des biens qui composent le domaine public. Nous rechercherons plus tard s'il en faut conclure qu'ils appartiennent aux riverains.

Digitized by Google

5. — Les eaux qui couvrent ou abreuvent les terres et les constituent en état de marais appellent, au point de vue du *dessèchement*, l'attention et sont soumises à l'action de l'administration.

6. — Enfin, les eaux qui sont recueillies dans des bassins creusés par la nature ou par l'art, les sources même qui surgissent du sein de la terre, si on les considère séparément des eaux qui s'en échappent et forment un courant, ne sont offertes qu'à l'usage du maître du fonds dans lequel elles se trouvent; elles sont l'apanage d'un seul; on ne découvre nulle raison de les soustraire à l'empire des règles constitutives et régulatrices de la propriété. C'est donc dans la loi civile qu'il faut chercher les dispositions qui leur sont applicables. (Voy. art. 564 et 641 du Code civil.)

7. — Nous n'avons pas à nous occuper de la pleine mer, dont l'usage est réglé par le droit des gens, ni des eaux qui ne sont régies que par les dispositions de la loi civile. Nous traiterons, dans quatre titres distincts des rivages, lais et relais de la mer; des cours d'eau navigables; des cours d'eau non navigables et des marais.

TITRE PREMIER.

CHAPITRE PREMIER.

RIVAGES DE LA MER.

8. — Attribution des rivages de la mer au domaine public. — Usage que chacun peut faire du rivage de la mer.

Digitized by Google

9. — Pêche maritime. — Établissement de bordigues et de madragues.
10. — Suite. — Autorisation à obtenir.
11. — Décrets réglementaires pour les pêcheries.
12. — Suppression des pêcheries par mesure d'administration.
13. — La suppression donne-t-elle lieu à indemnité?
14. — De la condition des pêcheries relativement à l'hypothèque. — Constituent-elles des meubles ou des immeubles?
15. — Interdiction de toute *entreprise* sur le rivage de la mer.
16. — Sanction de l'interdiction.
17. — Épaves.
18. — Herbes marines.
19. — Législation antérieure à 1789.
20. — Suite. — Arrêté du 12 ventôse an II.
21. — Suite. — Arrêté du 18 thermidor an X.
22. — Législation actuelle. — Décret du 9 janvier 1852.
23. — Décrets réglementaires pour les divers arrondissements maritimes.
24. — Pouvoirs réservés ou attribués aux maires.
25. — Délimitations entre communes voisines.
26. — Les prescriptions relatives à la récolte des herbes marines sont d'ordre public.
27. — Du droit de passer sur les héritages attenants aux rivages de la mer, pour porter secours aux naufragés.
28. — Autorisation à demander pour la construction de digues de défense.
29. — Les héritages limitrophes de la mer sont-ils, d'ailleurs, astreints à une servitude de passage?
30. — Du droit pour l'administration de reconnaître et de fixer les limites du domaine public maritime.
31. — Distinction entre les déclarations de domanialité et les déterminations de limites.
32. — Effets des arrêtés déclaratifs de domanialité et des actes de délimitation. — Les délimitations ne peuvent être effectuées que par décrets rendus le conseil d'État entendu.
33. — Compétence des tribunaux en présence d'un arrêté déclaratif de domanialité, ou d'un décret de délimitation.
34. — Devoir des tribunaux dans le cas où la question de délimitation surgit au cours d'une instance.

Digitized by Google

35. — De l'espace à accorder aux rivages de la mer.
36. — Les étangs salés doivent-ils être considérés comme des dépendances de la mer?

---

8. — Les rivages de la mer et la mer elle-même, dans l'étendue du rayon soumis à la souveraineté nationale, ont été attribués au domaine public, en vue du double intérêt de la sûreté des côtes et de leur libre accès.

Les facultés qui n'ont rien d'incompatible avec cet intérêt s'y exercent librement, à la charge, toutefois, de se conformer aux règlements de police qui pourraient être pris par l'administration. Ainsi, chacun a le droit de s'y promener, d'y laver, de s'y baigner, d'y ramasser des coquillages, d'y débarquer et d'y tenir des *embarcations* amarrées. Mais on conçoit que l'exercice de ces droits soit soumis, selon les circonstances, à des conditions ou réserves à l'effet de les maintenir dans de justes limites. A Rome, où les rivages de la mer étaient rangés au nombre des choses communes qui s'acquéraient par l'occupation, il n'était pas permis d'en jouir sans une autorisation spéciale du préteur : à plus forte raison doit-on admettre que le mode d'en user puisse être, chez nous, l'objet de mesures de simple police, puisque, faisant partie du domaine public, ils ne sont pas susceptibles de propriété privée. Il est essentiellement dans les attributions du gouvernement, qui a la garde et la surveillance des choses de ce domaine, d'empêcher que des entreprises individuelles ne les détournent de leur destination, ou ne nuisent à l'avantage que chacun a le droit d'en retirer. Nous ne doutons point que le

Digitized by Google

gouvernement ne puisse, par ce motif, se réserver le droit exclusif d'établir des cabanes pour les bains, et en livrer la jouissance au public au moyen d'un bail passé au profit de simples particuliers.

9. — La pêche maritime, quoique libre et commune à tous, est sujette à de nombreuses restrictions. L'ordonnance de 1681 défend, notamment, de poser en mer des madragues, ou filets à pêcher les thons, et d'y construire des bordigues, sans l'expresse permission du roi. (Liv. V, tit. IV, art. 1er.)

Les madragues se composent d'une réunion de filets, de différentes dimensions, fixés en mer et disposés pour retenir le poisson qui vient se jeter dans leurs eaux.

Les bordigues sont des parcs de roseaux ou de cannes, construits dans l'intérieur des canaux qui communiquent d'un étang à la mer, et à l'aide desquels on arrête et prend le poisson dans les migrations successives qu'il fait d'un point à un autre.

Ces établissements sont susceptibles de nuire à la navigation et à la pêche côtière; mais, d'un autre côté, ils rendent le double service de fournir du travail aux populations et de contribuer à la facilité de l'alimentation, en multipliant les produits de la pêche. Il y a dès lors, utilité à les maintenir, malgré les vives attaques dont ils ont été l'objet dans ces derniers temps.

10. — Un arrêté consulaire du 9 germinal an IX a renouvelé, en cette matière, la plupart des dispositions de *l'ordonnance sur la marine*, en les adaptant aux nouvelles formes de notre organisation administrative. Aux termes de cet arrêté, aucune madrague, ou

Digitized by Google

filet à pêcher le thon, ne peut être calée sans une permission du ministère de la marine, qui ne doit elle-même être accordée qu'après qu'il a été constaté par un procès-verbal dressé par l'administration de la marine, que la madrague dont l'établissement est demandé, ne peut nuire en aucune manière à la navigation (art. 1 et 2). Les concessionnaires sont tenus de passer un bail dont la durée et les conditions sont réglées par la régie des domaines, et dont le produit est versé dans ses caisses (art. 3). Les baux anciens doivent continuer à être exécutés; mais l'administration de la marine est chargée de s'assurer si la madrague ne nuit pas à la navigation, et, dans le cas où elle lui nuirait, elle doit désigner un nouvel emplacement pour la recevoir (art. 4). La police de ces établissements appartient à l'administration des ports et arsenaux, sous l'autorité du ministre de la marine. Cette administration veille particulièrement à ce que les concessionnaires placent sur l'extrémité de leurs filets, les plus avancés en mer, des orins, bouées ou gaviteaux, et détermine la distance à laquelle doivent se tenir les autres pêcheurs, dans le voisinage des madragues, pour ne pas leur préjudicier (art. 5, 6 et 7).

Mais ces dispositions ont paru insuffisantes, et elles se trouvent aujourd'hui dominées par la loi du 1er février 1852, sur l'exercice de la pêche côtière, qui a abrogé, en ce qu'ils pouvaient avoir de contraire aux mesures qu'elle prescrit, les lois et règlements antérieurs (art. 24). Il est dit par cette loi qu'un règlement d'administration publique fixera les formes dans lesquelles l'autorisation d'établir des pêcheries sera accordée par le Ministre de la marine,

Digitized by Google

et pourra être révoquée (art. 2); et que les conditions d'établissement et les mesures d'ordre et de police seront déterminées par des décrets particuliers pour chaque arrondissement ou sous-arrondissement maritime (art. 3). Elle prononce, d'ailleurs, des peines d'amende et d'emprisonnement, autorise la destruction des établissements pour infraction à ses prescriptions (art. 5 et 6), et défère aux tribunaux correctionnels la connaissance de l'action publique et de l'action civile (art. 18 et 19). L'exécution provisoire des lois et règlements antérieurs est maintenue, mais sous les peines nouvelles, jusqu'à la publication des décrets à intervenir (art. 24).

11. — Quatre de ces décrets ont été rendus à la date des 4 juillet, 6 septembre 1853, pour les arrondissements de Cherbourg, Brest, Lorient et Rochefort. La multiplicité de leurs dispositions réglementaires ne nous permet pas d'en présenter l'analyse; nous dirons seulement qu'ils prescrivent la démolition immédiate des pêcheries qui ne seraient pas pourvues de titres; que des procès-verbaux de recensement doivent signaler ceux de ces établissements qui seraient nuisibles à la navigation, et que la distance à laquelle il est interdit aux autres pêcheurs de jeter ou tendre leurs filets, est fixée à dix mètres au-dessus de l'ouverture des pêcheries du côté de la terre. (Voy. art. 139, 140, 141 et 156 du règlement de Cherbourg.)

12. — On voit, par les diverses dispositions édictées pour les pêcheries maritimes, que ces sortes d'établissements sont entièrement subordonnés aux besoins de la navigation : il en résulte que l'admi-

Digitized by Google

nistration a le pouvoir discrétionnaire d'en ordonner la suppression, quelle que soit leur ancienneté et quel qu'ait été le mode de concession.

On a, il est vrai, soutenu, en se fondant sur l'article 4 de l'arrêté du 9 germinal an IX, que l'administration n'avait pas le droit de supprimer une madrague, qu'elle avait seulement celui de la déplacer. Mais le ministre de la marine a répondu avec raison qu'il lui appartenait d'apprécier, d'une manière souveraine, si la désignation d'un nouvel emplacement était possible ou opportune, et par suite de refuser, au besoin, toute permission ultérieure de rétablissement de la madrague ; et le conseil d'État a consacré cette doctrine par une décision dont les motifs sont conçus ainsi :

« Vu l'ordonnance de 1681, l'arrêté du 9 germi-
« nal an IX et la loi du 6 juillet 1793 ; — Considé-
« rant qu'aux termes des lois et règlements de la
« matière, il appartient à notre ministre de la marine
« de prescrire, sur la mer et sur ses rivages, l'exé-
« cution de toutes les mesures qu'il juge utiles pour
« assurer la liberté et la sûreté de la navigation, que
« les décisions qu'il a prises pour ordonner l'enlève-
« ment des madragues dont il s'agit ne constituent
« que des actes administratifs faits par notre dit mi-
« nistre dans la limite de ses pouvoirs, et qu'elles ne
« font pas obstacle à ce que le prince de Rohan-
« Rochefort réclame, s'il s'y croit fondé, et obtienne,
« *s'il y a lieu*, le rétablissement de ses madragues
« dans un autre emplacement. » (Voy. ord. 10 août 1847, Rohan-Rochefort).

On serait d'autant moins admissible aujourd'hui à

Digitized by Google

contester le pouvoir absolu de l'administration en cette matière, que la loi du 9 janvier-1er février 1852 suppose que l'autorisation d'établir des pêcheries maritimes peut être révoquée purement et simplement (Voy. art. 2), et que les décrets impériaux des 4 juillet, 6 septembre 1853, n'imposent aucune condition au ministre de la marine, chargé de statuer. (Voy. art. 141 du règlement de Cherbourg).

13. — Nous n'accorderons pas même un droit d'indemnité au propriétaire de madragues supprimées. L'obligation de demander et d'obtenir une autorisation pour ces sortes d'établissements ne permet pas à ceux qui les fondent de se faire illusion ; ils sont, par cela même, avertis qu'ils resteront à la discrétion de l'administration. Le caractère inaliénable et imprescriptible des choses du domaine public, caractère qui leur a été conféré à l'effet de sauvegarder les services d'intérêt général auxquels elles sont essentiellement affectées, indique d'ailleurs bien clairement que le propre de ces choses est précisément de n'être détournées de leur destination que d'une manière transitoire et sous la réserve des besoins publics. Mais une exception doit être faite en faveur des madragues qui auraient été concédées à titre d'aliénation, antérieurement à l'édit de 1566 (1). Nous ne pensons pas que les décrets des 6, 30 juillet 1793 et 8 frimaire an II, qui ont déclaré que les droits de pêche exclusifs étaient compris au nombre

(1) Nous croyons d'ailleurs, qu'on serait fondé à soutenir que pour les parcs et pêcheries établis avant l'année 1544, la propriété a été *consolidée* dans les mains des possesseurs par l'art. 83 de l'édit de 1584 et par l'art. 4, liv. III, tit. v de l'ordonnance de 1631.

Digitized by Google

des droits féodaux abolis sans indemnité, soient applicables aux pêcheries maritimes. La pêche à la mer ayant été libre de tout temps, (voy. Valin, t. II, p. 684 et 691, sur l'art. 17, tit. 1er, liv. IV de l'ord. de 1681), on ne saurait supposer que ces pêcheries n'ont été établies qu'en vertu d'un droit transmis par le seigneur féodal. Nous devons toutefois faire remarquer que l'ordonnance, rendue sur le recours du prince de Rohan-Rochefort, vise le décret du 6 juillet 1793; qu'une autre ordonnance, du 30 juillet 1817, (de Boudard), a fait application de cette législation particulière à une bordigue établie dans le canal de communication de l'étang de Thau au port de Cette; et qu'un considérant d'un arrêté du Directoire exécutif, en date du 29 germinal an VI, également relatif à des madragues et bordigues, porte « que le droit exclusif de pêche « se trouve compris au nombre des droits ci-devant « féodaux supprimés par la loi du 25 août 1793, « ainsi qu'il résulte des trois décrets d'ordre du jour « des 6, 30 juillet 1793 et 8 frimaire an II (1). »

14. — La précarité de ces établissements et la nature de leur objet n'ont pas empêché la Cour de Caen de décider qu'ils constituaient des immeubles susceptibles d'être hypothéqués (Voy. arrêt du 3 avril 1824); et cette doctrine est admise par M. Troplong (Voy. *Traité des Hypothèques*, n° 412), et par M. Demolombe. (Voy. *Cours de Droit civil*, tom. IX, n° 138.) L'arrêté du Directoire que nous venons de

(1) Cet arrêté est invoqué par l'Administration des domaines dans une instance engagée contre M. de Galiffet, relativement aux bordigues de Martigues.

Digitized by Google

citer, a déclaré, au contraire, que des madragues et bordigues que le domaine possédait sur les côtes de la Méditerranée, n'étaient pas, de leur nature, susceptibles de soumissions et d'aliénations comme *immeubles nationaux;* et, la raison entre autres, qu'il en a donnée, est qu'il n'y a que les cabanes et le terrain qu'elles occupent qui soient, dans ces établissements, des objets immobiliers. Nous ajouterons, dans ce dernier sens, que le droit concédé n'est qu'un droit de pêche qui ne diffère de celui qui appartient à tout le monde, qu'en ce qu'il est exclusif; que l'objet d'une pareille concession n'implique aucune aliénation du sol, ni de la superficie; et que, dans cet état de choses, les cabanes mêmes ne sauraient être considérées comme immeubles qu'à l'égard du propriétaire du terrain.

15. — L'ordonnance de 1681 (liv. IV, tit. VII, art. 2) « fait défense à toutes personnes de bâtir sur « les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni « faire aucuns *ouvrages* qui puissent porter préjudice « à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, « de confiscation des matériaux et *d'amendes arbi-* « *traires.* »

Cette disposition a été appliquée :

A la plantation de pieux autour d'une bordigue, de nature à empêcher les navires d'arriver à l'emplacement affecté au carénage (Voy. ord. 27 avril 1847, Coulet);

A des plantations exécutées sur le rivage de la mer et sur des terrains destinés à former les quais d'un port (Voy. ord. 6 avril 1836, Jullien);

Et à l'extraction de matériaux dans un terrain dé-

Digitized by Google

pendant des rivages de la mer (Voy. décr. 6 avril 1850, Labbat).

L'ordonnance interdit de faire aucuns *ouvrages;* l'expression est large et embrasse tout ce qui est susceptible de constituer une *entreprise* sur la mer.

16. — Aux termes du décret du 10 avril 1812, les délits résultant de travaux à la mer constituent des délits de grande voirie; ils rentrent par conséquent, dans la compétence des tribunaux administratifs, et, en ce qui touche l'amende, ils tombent sous le coup de la loi du 23 mars 1842; ils sont passibles d'une amende de 16 à 300 fr. (1).

17. — Les objets de toute nature que la mer rejette sur ses rivages, et dont le propriétaire n'est pas connu, sont compris sous la dénomination *d'épaves maritimes.*

On en distingue deux sortes : l'une comprend les vaisseaux, marchandises et autres effets provenant de bris et naufrages; on relègue dans l'autre les choses du cru de la mer, comme ambre, corail et poissons échoués.

Les vaisseaux et effets trouvés sur le rivage doivent être réclamés dans l'an et jour. A défaut de réclamation dans ce délai, l'ordonnance de 1681 porte qu'ils seront partagés entre le roi et l'amiral. Si toutefois, ils avaient été trouvés en pleine mer ou tirés de son fonds, le tiers devrait en être distrait au

(1) La loi du 23 mars 1842, ainsi que nous l'expliquerons lorsque nous traiterons *de la voirie,* a statué que pour tous les faits punis par les règlements de voirie antérieurs à la loi des 19-22 juillet 1791, d'une *amende arbitraire,* l'amende serait de 16 fr. au moins et de 300 fr. au plus.

Digitized by Google

profit des sauveteurs (liv. IV, tit. IX, art. 26 et 27.)

Déjà, sous l'ancienne monarchie, le roi avait abandonné sa part des effets naufragés aux invalides de la marine, (Voy. Règlement du 13 août 1739) ; et cette concession a été maintenue par un arrêté consulaire du 17 floréal an IX, et par un décret du 25 mars 1811. Quant à la part revenant à l'amiral, elle a d'abord appartenu à l'État, par suite de la suppression des tribunaux d'amirauté (Voy. L. des 9, 13 août 1791, tit. v, art. 1); puis, l'arrêté de floréal an IV l'a affectée à la caisse des invalides de la marine, et enfin, le décret du 25 mars 1811 en a fait concession à l'hôtel des Invalides de Paris.

Les épaves du second genre profitent intégralement à ceux qui les ont retirées du fond de la mer ou pêchées sur les flots. Si elles ont été trouvées sur les grèves, un tiers appartient à l'inventeur, et les deux autres tiers au roi et à l'amiral, c'est-à-dire à l'État qui se trouve aujourd'hui substitué aux droits de l'un et de l'autre. (Voy. ord. de 1681, *ibid*,. art. 29.)

18. — Les rochers situés sur les bords de la mer produisent une herbe appelée *goëmon* sur les côtes de Bretagne, *sart* sur celles de Saintonge, et *varech* ou *vraicq* sur celles de Normandie. Elle sert comme engrais à la fertilisation des terres, donne des soudes au commerce, et il n'est pas certain qu'elle ne contribue point à la reproduction du poisson.

Lorsque cette herbe a été jetée par le flot sur les grèves, elle est considérée comme *épave*, et devient la propriété du premier occupant. (Voy. ord. 1681, liv. IV, tit. x, art. 5.)

Mais il n'en est pas ainsi de celle qui croît en mer :

Digitized by Google

le droit de la couper ou arracher a toujours été réglementé, sauf un intervalle de quelques années pendant la Révolution.

19. — D'après l'ordonnance de 1681, ce droit appartenait exclusivement aux habitants de chaque paroisse riveraine, dans les limites de leurs territoires respectifs. Ils étaient chargés de régler eux-mêmes, le premier dimanche de janvier de chaque année, les jours auxquels devait commencer et finir la récolte ; et défense leur était faite d'y procéder de nuit et hors des temps réglés, d'en vendre les produits aux forains ou de les porter sur d'autres territoires, à peine de cinquante livres d'amende et de confiscation des chevaux et harnais (Voy. *ibid.*, art. 1 et 3.)

Plus tard, une déclaration du roi, en date du *30 mai 1731*, détermina restrictivement les paroisses qui, sur les côtes des provinces de Flandre, Boulonnais, Picardie et Normandie, auraient droit au varech croissant sur leur territoire, marqua le temps dans lequel la récolte devrait être faite, en ne laissant aux habitants que la faculté de choisir les jours qu'ils y emploieraient dans la limite fixée, défendit d'arracher les herbes et de les couper autrement qu'à la main, avec couteau et faucille, et éleva considérablement les peines prononcées par l'ordonnance de 1681. Les motifs de ces nouvelles dispositions édictées dans l'intérêt de la reproduction du poisson, sont ainsi indiqués dans le préambule de la déclaration : « Nous avons été informés que les herbes de « mer, connues sous le nom de varech ou vraich, « sart ou goëmon, qui croissent sur les rochers au « bord de la mer, conservent le poisson qui s'amasse

Digitized by Google

« autour de ces herbes ; que les poissons qui y éclo-
« sent trouvent un abri et une pâture assurée ; qu'ils
« s'y fortifient et séjournent pendant l'été et une
« partie de l'automne, jusqu'à ce que les eaux, deve-
« nant froides, les obligent de se retirer dans le fond
« de la mer. Ces raisons nous ont déterminé à
« donner des ordres pour la conservation de ces
« herbes, afin de rétablir l'abondance du poisson
« sur les côtes de notre royaume, que les différents
« abus, tant par rapport à la pêche que par rapport
« à la coupe de ces herbes, auraient entièrement
« détruite. Nous avons, à cet effet, renouvelé les
« dispositions de l'ordonnance de la Marine de
« août 1681, au sujet de la coupe du varech sur
« les côtes de nos provinces de Normandie et de
« Picardie, et nous avons en même temps défendu
« de faire cette coupe dans les temps que le frai du
« poisson du premier âge séjourne à la côte. Cepen-
« dant, comme ces sortes d'herbes sont nécessaires
« à partie des habitants de ces provinces pour l'en-
« grais de leurs terres, nous avons fait faire des
« visites exactes sur les côtes de nos dites provinces
« pour être informé des endroits où les habitants ne
« peuvent pas s'en passer pour l'engrais de leurs
« terres, et de ceux où il y en a suffisamment pour
« pouvoir fournir à cet engrais et à faire de la soude,
« marchandise nécessaire pour la fabrication du
« verre, et du temps pendant lequel il convenait
« d'en permettre la coupe, en conciliant la conser-
« vation du frai de poisson et du poisson du premier
« âge avec le besoin que les habitants pourraient
« avoir de ces herbes, plutôt dans une saison que

Digitized by Google

« dans une autre. Il nous a été remis, à ce sujet, « des mémoires exacts par lesquels nous avons connu « qu'il y avait plusieurs amirautés où il ne croissait « point de ces sortes d'herbes, parce que toutes les « côtes de ces paroisses étaient couvertes de sable ou « de vase, sans qu'il y eût aucuns rochers ; qu'il y « avait des endroits aussi où on ne fesait aucun usage « de ces herbes pour l'engrais des terres, parce que « les habitants avaient, par le moyen de leurs bes- « tiaux, des engrais plus que suffisans; et que nous « pourrions permettre la coupe de ces herbes sur les « côtes de l'amirauté de Cherbourg pour être con- « verties en soude, parce qu'il y en croît au delà de « ce qu'il en faut pour l'engrais des terres, et que « cette coupe peut y être faite pendant l'été, sans « qu'il en résulte un grand préjudice au frai du « poisson et au poisson du premier âge. »

La déclaration de 1731 sacrifiait presque entièrement l'intérêt de la fabrication des soudes à l'intérêt de l'agriculture, et surtout à celui de la reproduction du poisson pour lequel on croyait alors, ainsi qu'on le voit, que le varech était d'une grande utilité. Des plaintes ne tardèrent pas à s'élever. On disait que les habitants riverains, n'ayant plus la faculté de couper et faire brûler le varech pour en fabriquer des soudes, se trouvaient privés de l'unique moyen d'assurer leur subsistance, et que la disette des soudes était devenue telle que les grosses verreries de la Normandie en manquaient absolument. On affirmait, de plus, que l'enlèvement de cette plante n'était pas susceptible de nuire à la conservation du frai de poisson et du poisson du premier

Digitized by Google

âge. D'un autre côté, l'on opposait à ces réclamations que la fumée du varech causait des maladies épidémiques, nuisait aux grains et aux fruits, et que son enlèvement privait les laboureurs d'un engrais nécessaire et tendait réellement à la destruction des pêches. Dans ces circonstances, le gouvernement envoya trois membres de l'Académie des sciences de Paris sur les côtes des provinces maritimes avec mission d'étudier ces diverses questions. Cette mission se termina par un rapport duquel il résultait que la fumée du varech n'avait par elle-même rien de dangereux ; qu'on avait été aussi dans l'erreur en supposant que cette plante était destinée à la conservation du poisson, puisque, malgré les recherches les plus scrupuleuses, on n'avait aperçu dans ces herbes ni frai ni poisson du premier âge ; et que, partant, les règlements relatifs à la récolte et à l'emploi du varech devaient uniquement tendre à favoriser la culture des terres et la fabrication des soudes. Le rapport ajoutait que la plante du varech, lorsqu'elle a été coupée avec couteaux ou faucilles, ainsi qu'il était prescrit par l'art. 4 de la déclaration de 1731, ne se reproduit qu'après que la racine, en pourrissant, s'est détachée du rocher, au lieu qu'après l'arrachement il reste des filaments qui la reproduisent dès l'année suivante.

La conséquence de ces observations fut une nouvelle déclaration, en date du 30 octobre 1772, d'après laquelle toutes les paroisses sans distinction recouvrèrent le droit exclusif de ramasser les varechs, chacune dans l'étendue de son territoire. La récolte dut se faire en deux saisons différentes, l'une pour les cul-

Digitized by Google

tivateurs pendant les mois de janvier, février et mars; l'autre, pour les fabricants de soude, depuis le 1er juillet jusqu'au 1er octobre. Il fut permis aux personnes étrangères de le récolter, à défaut des habitants des paroisses, pour le convertir en soude. Enfin, l'usage des couteaux et faucilles cessa d'être prescrit.

20. — Cette législation se maintint sans nouveau changement jusqu'à la révolution. Mais, à cette époque, et par arrêté du 12 ventôse an II, le représentant du peuple Lecarpentier, en mission dans les départements de l'Ouest, enleva aux communes riveraines le privilége dont elles jouissaient. Sur le motif que « l'exclusion des communes non limitrophes de la « mer était injurieuse à l'égalité, préjudiciable à la « fécondité de la terre, et qu'il en résultait une dé« perdition sensible du varech, dont le surplus n'é« tait pas consommé par les privilégiés. »

21. — Les communes firent valoir contre cette mesure, qu'elles étaient propriétaires des rochers sur lesquels le varech se recueille; qu'elles en payaient les contributions; que, loin de laisser perdre une partie de cette production, il s'en fallait de beaucoup qu'elles pussent en retirer la quantité nécessaire pour féconder leurs terres; et que les dépouiller de cette propriété, c'était les condamner à cultiver inutilement la moitié de leur terrain et à laisser l'autre en friche.

Ces idées furent partagées par les administrations des départements maritimes, qui ajoutèrent que le droit réclamé par les communes riveraines leur était acquis par un usage immémorial et non interrompu; que les terres riveraines de l'Océan étaient sujettes à être dévastées par des orages, qui ne portaient pas

Digitized by Google

leurs ravages dans celles plus éloignées de la côte; et qu'il était juste que celles-là trouvassent un dédommagement, et qu'elles jouissent d'un engrais nécessaire à leur sol et que la nature semblait leur avoir refusé. (Voy. Merlin, *Rép.*, v° Varech.)

Ces raisons qui, comme on le voit, prenaient leur source dans la situation particulière des terres voisines de la mer et dans l'intérêt bien entendu de l'agriculture, devaient triompher, et le gouvernement consulaire prit, à la date du 18 thermidor an X, un arrêté ainsi conçu :

« Art. 1er. L'arrêté rendu par l'ex-représentant du « peuple Lecarpentier, sous la date du 12 ventôse « an II, est rapporté.

« Art. 2. Les préfets pourront déterminer, par des « règlements conformes aux lois, tout ce qui est rela- « tif à la pêche en goëmon et varech. »

L'effet de cet arrêté était de remettre les choses dans l'état où elles se trouvaient avant l'arrêté de l'an II, et, par conséquent, de faire revivre l'ordonnance de 1681 et les actes postérieurs qui l'avaient développée ou modifiée. Ce résultat fut maintenu et, en tant que de besoin, confirmé par l'art. 717 du code Napoléon. On eut donc à combiner les prescriptions de l'ordonnance de 1681 et de la déclaration de 1731 avec celles de l'arrêté de l'an X. De là des difficultés touchant notamment la compétence, les conditions auxquelles était subordonné le droit de prendre part à la récolte et l'étendue du droit lui-même. La jurisprudence s'étudia à les résoudre, mais on n'en avait pas moins à regretter des lacunes dans une législation dont l'application était journalière.

Digitized by Google

22. — L'administration de la marine profita des facilités que lui offrit la concentration momentanée des pouvoirs sociaux dans les mêmes mains, pour faire rendre, sous la date du 9 janvier 1852, un décret législatif qui a été le point de départ et est resté la base de l'ordre de dispositions aujourd'hui applicables à la récolte des herbes marines (1).

Ce décret porte « que des décrets détermineront, pour chaque arrondissement ou sous-arrondissement maritime... 6° Les dispositions spéciales propres à prévenir la destruction du frai et à assurer la conservation du poisson et des coquillages, notamment celles relatives à la récolte des herbes marines. » (Voy. art. 3.) Il consacre ensuite, en principe, la compétence des tribunaux correctionnels pour toutes les infractions commises aux décrets qui seront rendus. (Voy. art. 18.) Enfin, après avoir prononcé l'abrogation, en ce qu'ils peuvent avoir de contraire à ses dispositions, des lois et règlements sur la police de la pêche côtière, il ajoute : « Sont également abrogés « les règlements relatifs à la récolte du varech, sart, « goëmon et autres herbes marines. Toutefois, ces « lois et règlements continueront provisoirement à « être exécutés, mais sous les peines ci-dessus énon- « cées pour les contraventions qu'ils contiennent, « jusqu'à la publication des décrets à intervenir en « conformité de l'art. 3, laquelle publication devra

(1) Ce décret a pour objet la pêche côtière, et bien qu'il ne soit amené à pourvoir à la récolte des herbes marines qu'à raison de l'influence qu'elle peut avoir sur la reproduction ou la conservation du poisson, il n'embrasse pas moins cette matière dans toute son étendue.

Digitized by Google

« avoir lieu dans l'année qui suivra la promulgation « de la présente loi. » (Voy. art. 24.)

23. — Ces décrets réglementaires ont paru, à la date des 4 juillet-6 sept. 1853, pour les arrondissements de Cherbourg, Brest, Lorient et Rochefort, de sorte qu'il ne reste plus à édicter que celui destiné à l'arrondissement de Toulon (1).

24. — Nous ferons remarquer dans ces actes la réserve expressément faite des droits du maire pour ce qui est de police municipale. Les municipalités sont chargées, sous la surveillance des préfets, des règlements relatifs à la police et à l'ordre à observer dans l'enlèvement de la récolte. (Voy. art. 107 du règlement pour le 1er arrondissement maritime). Le maire est, d'un autre côté, appelé par une délégation spéciale à fixer le jour de la récolte dans l'intervalle de temps qui lui est assigné par le règlement. (Voy. *ibid.*)

25. — Les délimitations entre communes voisines n'ont fait l'objet d'aucune prévision. Nous en conclurons qu'on les a abandonnées à l'empire de la

(1) Ces règlements publiés au *Bulletin des lois*, sont reproduits dans les divers recueils de lois, je crois donc pouvoir me dispenser d'en donner le texte. Je me bornerai à dire ici que toute leur économie a pour base une division en trois classes, sous la dénomination commune de goëmons, des diverses herbes marines, à savoir : 1° goëmons tenant à la rive; 2° goëmons venant épaves à la côte; 3° goëmons poussant en mer. Par goëmons tenant à la rive, on entend ceux attenants à la partie du littoral que la mer découvre aux basses mers d'équinoxe; par goëmons épaves, ceux qui, détachés par la mer, sont journellement portés à la côte par le flot; par goëmons poussant en mer, ceux qui, tenant au fond et aux rochers, ne peuvent être atteints de pied sec aux basses mers d'équinoxe. (Voy. art. 103 et 104 du règlement de Cherbourg.)

Digitized by Google

règle déduite de l'art. 8 de la loi du 19-20 avril 1790, et qu'elles sont de l'office du préfet. (Voy. décr. 3 août 1849, comm. de Tréflez, et notre Traité général, t. Ier, n° 411, p. 416.)

26. — Il importe d'ailleurs, de ne pas perdre de vue que les dispositions relatives à la récolte des herbes marines se trouvent placées sous la garantie d'une sanction pénale, et doivent, par conséquent, être considérées comme d'ordre public. Il en résulte, notamment, qu'il n'est pas permis aux communes d'y déroger. Elles ne pourraient, par exemple, acquérir ni par convention, ni par prescription le droit de couper les goëmons en dehors de leur territoire. (Voy. arrêt 2 février 1842.)

27. — Nous avons vu comment se règle la *participation* aux avantages que donne le voisinage de la mer; voyons maintenant les charges qu'il entraîne.

Les personnes qui portent secours aux navires naufragés ont le droit de passer sur les héritages attenants au rivage de la mer, et d'y déposer les objets sauvés. (Voy. ord. 1681, liv. 4, titre 9; lettres patentes du 10 janvier 1770; et MM. Pardessus, *Serv.*, t. Ier, n° 141; Jousselin, *Serv. d'util. publ.*, t. II, tit. 5, chap. 1er, n° 3.)

28. — L'intérêt de la navigation a également fait interdire aux particuliers de construire des digues pour la défense de leurs propriétés, sans une autorisation préalable du gouvernement. (Voy. L. 16 septembre 1807, art. 33; ord. 16 janv. 1822, Descamps; 16 février 1835, Vigniaud.)

29. — Les héritages limitrophes sont-ils astreints

Digitized by Google

à une servitude de passage dans le cas où la configuration des côtes ne permet pas de circuler sur le rivage de la mer? Cette question s'est présentée devant le conseil d'État dans les circonstances suivantes :

Des particuliers avaient établi à l'extrémité de leurs propriétés, des haies et clôtures qui interdisaient absolument le passage le long des côtes. Sur les poursuites dirigées contre eux par l'administration des douanes pour contravention aux dispositions des ordonnances de la marine de 1415 et 1681, et à l'art. 2 de la loi du 22 novembre 1790, le conseil de préfecture de la Loire-Inférieure se déclara incompétent. Recours du ministre des finances qui soutient, au fond, que la servitude existe parce qu'elle est indispensable à l'exercice des divers services publics reconnus par la loi; et, sur la compétence, que la question soumise au conseil de préfecture était une question de voirie, puisqu'il s'agissait de maintenir libre pour tous une voie de communication nécessaire. La prétention du ministre fut sur les deux points adoptée et soutenue par le commissaire du gouvernement. Tout en reconnaissant que les dispositions invoquées devant le conseil de préfecture n'étaient pas applicables à l'espèce, parce qu'il n'y avait pas eu entreprise sur le rivage de la mer, et quoiqu'il ne pût indiquer aucun texte de loi qui établît positivement la servitude réclamée, il n'a pas néanmoins hésité à se prononcer pour son existence, à raison des devoirs et obligations imposés aux agents de l'administration dans l'intérêt de la défense du territoire, du service des douanes, de l'état sanitaire du pays, et de la navigation et protection des navires en cas de sinistre; devoirs et obligations qui, d'après lui, impli-

Digitized by Google

quaient nécessairement la faculté de circuler librement le long des côtes. Quant à la compétence des tribunaux administratifs, il la faisait résulter de la loi du 22 décembre 1789 (sect. 3, art. 2) et des décrets des 16 décembre 1811 et 10 avril 1812. Mais le conseil d'Etat a maintenu l'arrêté attaqué par un décret ainsi conçu : « Vu l'ord. de la marine d'août 1681, tit. 7, « liv. 4 ; les lois des 22 nov.-1er décembre 1790, « 4 germinal an II, tit. 2, art. 7; 28 pluviôse an VIII, « 29 germinal an X, 8 floréal an XI; l'art. 538 du « Code civil; les décrets des 16 décembre 1811 « et 10 avril 1812; l'art. 34 de la loi du 21 avril « 1818 ;

« Considérant qu'aucune disposition de loi ou règle- « ment ne range au nombre des contraventions de « grande voirie, ni de celles qui leur sont assimilées « l'établissement de clôtures sur des propriétés parti- « culières joignant le rivage de la mer; que, dès lors, « c'est avec raison que le conseil de préfecture de la « Loire-Inférieure s'est déclaré incompétent sur les « fins du procès-verbal dressé, à la date du 8 octo- « bre 1844, contre les sieurs Simon, Couronné et « consorts; — Le pourvoi du ministre des finances « contre l'arrêté du conseil de préfecture de la Loire- « Inférieure, du 13 décembre 1844, est rejeté. » (Voy. décr. 24 janvier 1849, ministre des finances.) Un décret du même jour a annulé par des motifs conçus en termes identiques un arrêté par lequel le conseil de préfecture du département du Pas-de-Calais s'était déclaré compétent et avait condamné, des sieurs Godin et Boulanger, par application des lois et règlements relatifs aux riverains des fleuves

Digitized by Google

et rivières navigables, à une amende de 16 fr. et à la suppression des barrières par eux établies sur des propriétés qui joignaient le rivage de la mer. Voilà donc une jurisprudence bien positive.

M. Jousselin fait remarquer qu'elle ne va pas au delà de la question de compétence ; et, sur la question du fond, sans se prononcer lui-même, il cherche à établir que les auteurs, à l'exception de M. Daviel, se prononcent pour l'existence de la servitude. (Voy. tom. II, p. 164.) Quoi qu'il en soit, la décision rendue par le conseil d'État nous semble, à nous, avoir fait faire un grand pas à la question. Le conseil d'État a constaté le silence des lois et règlements en ce qui a trait à la servitude qu'on voulait faire reconnaître. Or, qu'on entreprenne, lorsqu'il s'agira de justifier un fait de passage ou d'en régler les suites, de se prévaloir des exigences des services publics ou des nécessités de la force majeure, on le comprend, mais de là à soutenir que la propriété privée peut, même en l'absence de toute disposition expresse et formelle du législateur, être grevée d'une servitude, la distance est grande.

30. — L'administration a toujours milité pour faire admettre que, préposée à la conservation du domaine public, elle tenait des lois qui lui en ont donné la garde, le droit exclusif de reconnaître et de fixer les limites du domaine public maritime; et ce droit a été, dans ces derniers temps, consacré par une longue série de décisions, tant du conseil d'État que du tribunal des conflits. Il a été consacré dans son application à la délimitation du rivage de la mer sur les divers points du littoral (Voy. arrêt 20 mai

Digitized by Google

1850, Fizes), et particulièrement à l'embouchure des fleuves et rivières. (Voy. ord. 18 mars 1842, d'Anglade; 17 décembre 1847, de Galiffet; 22 nov. 1851, Roger.) Il a été consacré dans son application à la revendication par l'état des étangs salés. (Voy. décr. 26 juin 1852, comm. de Frontignan; 18 nov. 1852, marquis de Grave.) Enfin, il est dit dans un décret législatif, en date du 21 février 1852, dont le but est d'effectuer un règlement d'attributions entre le ministre de la marine et ses collègues des travaux publics et des finances : « Les limites de la mer se-
« ront déterminées par des décrets du président de
« la République, rendus sous forme de règlements
« d'administration publique, tous les droits des tiers
« réservés, sur le rapport du ministre des travaux
« publics, lorsque cette délimitation aura lieu à
« l'embouchure des fleuves et rivières, et sur le
« rapport du ministre de la marine, lorsque cette
« délimitation aura lieu sur un point du littoral.
« Dans ce dernier cas, les opérations prépara-
« toires seront indistinctement confiées par le mi-
« nistre de la marine, soit aux préfets maritimes,
« soit aux préfets des départements. Quant aux dé-
« clarations de domanialité relatives à des portions
« du domaine public maritime, elles seront faites
« par les mêmes fonctionnaires, dont les arrêtés dé-
« claratifs seront visés par le ministre de la ma-
« rine. »

Ces dispositions ne confirment pas seulement le droit de délimitation dont l'administration était déjà autorisée par la jurisprudence, à se prévaloir comme d'un droit général et absolu; elles en règlent l'exer-

Digitized by Google

cice, et c'est sous ce rapport surtout qu'elles offrent de l'intérêt.

31. — Le décret du 21 février 1852 distingue entre les déclarations de domanialité et les déterminations de limites. Lorsque l'administration déclare un terrain compris dans le domaine public, elle proclame une exigence des intérêts généraux; et l'effet de cette proclamation est d'incorporer au domaine public le terrain qui en a fait le sujet, et de résoudre en un droit à indemnité les droits de propriété des tiers dépossédés. La détermination des limites de la mer a pour objet la reconnaissance et la constatation des limites qui circonscrivent dans les ports, à l'embouchure des fleuves et sur tous les points du littoral, le rivage maritime, c'est-à-dire les terrains qui doivent être considérés comme faisant partie du lit de la mer, et comme affectés *par la nature elle-même* à l'usage public; et l'effet de cette détermination est de rétroagir sur le passé, et d'établir que le terrain qu'elle atteint n'était pas susceptible d'appropriation privée.

Les déclarations de domanialité émanent des préfets maritimes ou des préfets de départements. Le décret veut seulement que les arrêtés déclaratifs soient visés par le ministre de la marine. Ces actes impliquent évidemment une appréciation de l'office de l'administrateur et non du juge.

Les délimitations sont l'œuvre du chef suprême de l'administration; elles ont lieu par décrets rendus sous forme de règlements d'administration publique. Dans la détermination des limites du domaine public, l'autorité est appelée à rechercher et à dire

Digitized by Google

jusqu'où s'étendent les dépendances *nécessaires* de ce domaine; la question à résoudre n'est qu'une question de fait, et la solution ne peut sortir que du rapprochement de circonstances à envisager dans leur rapport avec l'usage public auquel la mer est providentiellement destinée ; il n'y a donc là encore qu'une opération administrative. (Voy. ord. 4 avril 1845, Barsalou; 31 mars 1847, Balias de Soubran.) Le décret du 21 février 1852 l'exprime, en stipulant que tous *les droits des tiers sont réservés*. Ajoutons néanmoins, qu'il importe de ne pas se faire illusion sur la valeur de cette réserve.

32. — L'effet des arrêtés déclaratifs de domanialité est, nous l'avons dit, d'incorporer au domaine et de livrer immédiatement à l'usage public les terrains sur lesquels ils frappent. Le droit de propriété des tiers se trouve dès lors et par la seule force de l'acte, transformé en un droit à indemnité (1). L'atteinte est grave, profonde; il est à remarquer cependant, qu'elle ne va pas jusqu'à l'anéantissement du droit : le droit de propriété est respecté dans son essence, et le sacrifice qu'il a à subir n'est autre que celui qu'entraîne l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'accès des tribunaux est ouvert aux tiers pour faire juger, au vu de tous les titres et actes du droit commun, que le terrain que l'administration a cru devoir annexer au domaine public était leur propriété, et que le prix doit, à titre d'indemnité, leur en être payé. (Voy. arrêts 20 mai 1850, Fizes;

(1) Ce résultat n'est point autre et n'a pas d'autre principe que celui qui se produit en matière de reconnaissances et déclarations de vicinalité.

Digitized by Google

31 mai 1851, Duhamel; 22 nov. 1851, Roger.) En face des mesures qui ont pour objet la reconnaissance et la fixation des limites de la mer, la position des tiers n'est plus la même. L'arrêté n'exprime pas simplement que le terrain désigné fera, désormais, partie du domaine public maritime; il porte déclaration que ce terrain constitue une dépendance naturelle de la mer et de ses rivages; et, par voie de conséquence implicite mais forcée, qu'il a toujours fait partie du domaine public maritime; et la réserve des droits des tiers à l'encontre de cette déclaration, ne peut s'entendre que des droits applicables aux choses du domaine public. L'effet réel, bien qu'indirect de l'acte, est donc d'établir qu'à partir de l'époque à laquelle le domaine public a cessé d'être aliénable et prescriptible, le terrain litigieux n'a plus été susceptible d'appropriation privée; c'est-à-dire qu'il écarte du débat touchant la propriété auquel l'administration reste en butte, tout ce qui, en fait de titres et actes du droit commun, ne serait pas antérieur à 1566; c'est-à-dire que la délimitation, à la différence de la déclaration de domanialité, tranche une question *préjudicielle* relativement au fond du litige dont le droit de propriété peut faire l'objet. Là est l'explication et la justification de la précaution prise par le législateur dans le décret du 21 février 1852, d'exiger un décret rendu sous forme de règlement d'administration publique pour la première opération, tandis que la seconde est abandonnée aux préfets. On a voulu assurer dans l'intervention du conseil d'État, une garantie aux droits privés. Les tiers menacés par une délimita-

Digitized by Google

tion ont la ressource de se défendre par production de pièces et mémoires, et il est vrai de dire que dans les affaires de ce genre, le conseil d'État délibérant en assemblée générale ne commande pas une confiance moindre que celle que pourrait inspirer le conseil délibérant au contentieux.

33. — Ces principes posés, la mission des tribunaux apparaît définie et dégagée d'entraves. Se trouve-t-on en présence d'un arrêté déclaratif de domanialité ou d'un décret de délimitation ? Il n'y a à contester ni le mérite ni les effets de la mesure. On ne saurait songer à lutter pour la possession, mais pourvu que les conclusions ne tendent qu'à faire reconnaître un droit de propriété, pourvu que l'*État ne soit* assigné que pour voir déclarer que le réclamant était *propriétaire* antérieurement à l'acte de déclaration de domanialité ou de détermination de limites, le tribunal sera bien et dûment saisi. (Voy. arrêts 22 mai 1850, commune de Lattes; 31 mai 1851, Duhamel; 22 nov. 1851, Roger.) Vainement le préfet prétendrait-il que l'effet de l'acte a été d'établir que le terrain n'était pas susceptible d'appropriation privée, on lui répondrait avec cette décision du tribunal des conflits : « Considérant « que, si c'est à l'autorité administrative seule qu'il « appartient de reconnaître et de déterminer les li- « mites du domaine public, la reconnaissance de « ces limites ne peut avoir pour effet de priver les « citoyens des droits qui résultent pour eux, soit de « la propriété acquise, alors que le fonds était sus- « ceptible de propriété, soit de concessions à eux

Digitized by Google

« faites par l'administration ; que l'action intentée « par les sieur et dame Fizes ne tendait pas à leur « mise en possession de la parcelle de terrain qui, « par arrêté du préfet de l'Hérault, avait été décla- « rée faire partie du domaine public, mise en pos- « session que le tribunal n'eût pu ordonner sans « excéder ses pouvoirs ; que cette action tendait « seulement à la reconnaissance du droit de pro- « priété qu'ils alléguaient résulter pour eux de divers « actes, et notamment d'un acte de reconnaissance « du 26 mai 1781 ; que, par son jugement en date « du 24 août 1849, le tribunal de Montpellier a dé- « claré ne pas entendre porter atteinte à l'arrêté du « préfet qui déclare domaniale la parcelle litigieuse ; « que le tribunal a reconnu expressément que les « effets de cet arrêté se produiraient en dehors du ju- « gement à intervenir sur la question de propriété ; « et n'a maintenu sa compétence que sur cette ques- « tion de propriété ; que les questions de propriété, « même alors qu'elles ne peuvent donner naissance « qu'à une action en indemnité, sont de la compé- « tence des tribunaux civils. — Art. 1er. L'arrêté de « conflit élevé par le préfet de l'Hérault, le 8 sep- « tembre 1849, est annulé. » (Voy. arrêt 20 mai 1850, Fizes.)

34. — La difficulté ne serait pas plus grande si la question de délimitation ne venait à surgir que dans le cours d'un procès. Ce n'est pas seulement en ce qui peut avoir trait à l'application d'un acte administratif, c'est relativement à la détermination même des limites du domaine public que l'incompétence des tribunaux est radicale. Leur devoir est

Digitized by Google

de s'arrêter et de surseoir à prononcer dès que, dans une action en revendication par exemple, engagée entre l'État et des tiers, il apparaît que la décision du litige est subordonnée à la résolution d'une question de délimitation. Voici une décision précise sur ce point : « Considérant que l'action intentée par le « préfet du Morbihan contre la commune de Penes- « tin et plusieurs particuliers ci-dessus dénommés, a « pour objet de les faire condamner à restituer à « l'État des terrains qui feraient partie du domaine « public, comme dépendant des rivages de la mer; « qu'à la demande formée au nom de l'État, la com- « mune de Penestin et consorts opposent : 1° Que « les terrains dont la restitution est demandée sont « situés sur les rives de la Vilaine, et recouverts, « lors des grandes marées, par les eaux de ce fleuve « et non par les eaux de la mer; 2° qu'ils sont pro- « priétaires de ces terrains en vertu de titres an- « ciens et d'après les règles, soit du droit commun, « soit du droit particulier à l'ancienne province de « Bretagne; 3° que, d'ailleurs, l'origine de leur « propriété remonte à des actes de concession éma- « nés de l'autorité souveraine, dont l'existence peut « être prouvée notamment par un aveu du 22 avril « 1679, reçu et déposé à la chambre des comptes « de Bretagne ; que l'administration des domaines « soutient : 1° que les terrains revendiqués par l'É- « tat sont couverts par le grand flot de mars; 2° que « l'aveu de 1679, comme les concessions dont il « attesterait l'existence, est un acte administratif; « qu'elle a demandé que préalablement, il fût pro- « cédé à la reconnaissance des limites de la mer et à

Digitized by Google

« l'interprétation de l'aveu de 1679 ; — Considérant « qu'aux termes des lois sus-visées, il appartient à « l'autorité administrative, 1° de déterminer les li- « mites respectives de la mer et des fleuves ; 2° de « fixer le sens et la portée des actes émanés de l'au- « torité souveraine dans l'exercice de son pouvoir « administratif ; — L'arrêté de conflit pris le 25 juil- « let 1851, par le préfet du département du Mor- « bihan, est confirmé en tant qu'il revendique pour « l'autorité administrative le droit : 1° de déterminer « les limites de la mer et de la Vilaine au lieu con- « testé ; 2° de déterminer le sens et la portée des « actes de concession émanés de l'autorité souveraine « dans l'exercice de son pouvoir administratif qui « seraient produits, et de déterminer préalablement, « *quel est le caractère* de l'acte du 22 avril « 1679 (1). » (Voy. décr. 20 mars 1852, commune de Penestin.)

35. — M. Merlin s'est demandé ce qu'il faut entendre par rivages de la mer et jusqu'où ils s'étendent. Il démontre, en s'appuyant d'un arrêt du parlement d'Aix, que, pour la Méditerranée, il faut suivre la loi romaine, d'après laquelle on doit réputer rivage tout ce que le plus haut flot de la mer peut couvrir en hiver : *Est autem littus maris quatenùs hibernus fluctus maximus excurrit ;* tandis que, par

(1) Le conseil d'État décide, en effet, que lorsque des doutes s'élèvent, non pas seulement sur le sens d'un acte autrefois émané de la puissance souveraine, mais sur la question préalable de savoir si cet acte est émané d'elle dans l'exercice de son pouvoir administratif, c'est à lui qu'il appartient de résoudre aussi cette question, c'est-à-dire de déterminer d'abord le caractère de l'acte. (Voy. ord. 17 déc. 1847, de Galiffet.)

Digitized by Google

rapport à l'Océan, le rivage de la mer comprend, aux termes de l'ordonnance de 1681, liv. 4, tit. 7, art. 1, « tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nou- « velles et pleines lunes, et jusqu'où le plus grand « flot de mars se peut étendre sur les grèves. » « (Voy. *Questions de droit*, v° Rivages de la mer.)

Cette première question l'a conduit à examiner, en second lieu, si l'on doit réputer *rivages maritimes* les terres situées le long des rivières qui ont leur embouchure dans la mer, et dont les eaux, par l'effet du flux, remontent beaucoup plus loin que le plus grand flot de mars ou d'hiver ne s'étend sur les grèves. Il a constaté que l'ancienne jurisprudence s'était prononcée pour la négative, et il l'a adoptée, en faisant observer que le principe contraire porterait, en *certains* endroits, les bords de la mer à soixante lieues de la mer même, ce que la raison se refuse à admettre.

La doctrine de l'auteur du *Répertoire* a été, depuis, confirmée, notamment par deux arrêts de la Cour de cassation, des 23 juin 1830 et 22 juillet 1841. Peut-être a-t-elle quelque chose d'un peu trop absolu pour lier l'autorité administrative! Cependant, nous devons dire que nous avons remarqué que pour justifier, dans plus d'une circonstance, les délimitations auxquelles elle avait procédé, l'administration se prévalait précisément de ce qu'elle n'avait pas porté les limites de la mer au delà du point atteint par les hautes marées. (Voy. arr. 22 nov. 1851, Roger; décr. 20 mars 1852, commune de Penestin.)

36. — La question a été vivement et, à plus

Digitized by Google

d'une reprise, débattue, pour les étangs salés. Dans quels cas doivent-ils être considérés comme dépendances de la mer?

On lit dans un arrêt de rejet rendu par la chambre des requêtes : « Attendu que l'arrêt attaqué articule « en fait que l'étang du Grec, qui est en litige, ne com- « munique avec la mer qu'au moyen d'une coupure « pratiquée dans un canal fait de main d'homme, et « qui porte dans la Méditerranée les eaux du Lez ; « que ce n'est donc pas *directement et immédiate- « ment* que cet étang communique avec la mer, mais « par l'intermédiaire des eaux d'une rivière q ue l'arrêt « déclare d'ailleurs, être soumise aux lois sur la pêche « fluviale ; et que, dans ces circonstances, la cour « de Montpellier en prononçant que l'étang du Grec « ne faisait point partie du domaine public mari- « time, a rendu hommage aux principes et n'a violé « aucune loi. » (Voy. arrêt, 6 février 1849.) La cour semble incliner à considérer comme déterminante la circonstance de communication directe et immédiate avec la mer.

M. Vuitry, commissaire du gouvernement dans une affaire dont nous allons bientôt nous occuper à un autre point de vue (1), a, au contraire, exprimé l'opinion qu'il ne suffisait pas qu'un étang communiquât d'une manière directe et permanente avec la mer, pour qu'on dût en induire qu'il faisait partie du domaine public. « L'administration, a-t-il dit, « prétend que l'étang du Mazet n'est qu'une portion « de l'étang de Pérols, étang salé, alimenté par les

(1) Voy. *infra*, n° 38.

Digitized by Google

« eaux de la mer avec laquelle il est en comm
« tion directe par les graus de Salarus et du Pé
« et que par suite, il fait partie du domaine publ
« Ces circonstances ne sont pas déterminantes. L'état
« salé de l'eau, les communications avec la mer sont
« des caractères appartenant aux marais salants qui
« peuvent être l'objet d'une propriété privée, et aux
« lais et relais qui sont aliénables ; aussi l'adminis-
« tration ajoute que l'étang du Mazet est soumis aux
« usages publics de la navigation et de la pêche. En
« ce qui concerne la navigation, on ne peut dire que
« cet étang et ceux qui l'avoisinent soient soumis à
« la navigation ; car, lorsqu'il s'est agi de les utiliser
« pour le transport par eau, on a été obligé de con-
« struire le canal des Étangs qui les traverse, et qui
« *forme* au milieu d'eux une voie publique navigable.
« Quant à la pêche, elle n'est pas restée publique
« dans ces Étangs ; on en a fait différentes concessions,
« et, à partir de l'an XII, l'État a affermé ces droits
« de pêche. Quand, par la loi du 3 août 1821, on a
« concédé à une compagnie les réparations à faire au
« canal des Étangs, et la construction du canal de
« Mauguis, le projet primitif avait été d'attribuer aux
« concessionnaires un droit de péage, et, en outre, la
« jouissance de tous les étangs salés du département
« de l'Hérault appartenant à l'État, et un plan était
« joint au cahier des charges pour distinguer les
« étangs appartenant à l'État et ceux appartenant à
« des particuliers. L'État percevait des droits de
« pêche sur ces étangs ; ils furent supprimés par
« l'art. 7 de la loi de finances du 1er mai 1822,
« ainsi conçu : « Les droits de pêche dans les étangs

Digitized by Google

« salés qui communiquent avec la mer et qui appar-
« tiennent au gouvernement, sont et demeurent sup-
« primés. » Enfin, l'ordonnance du 30 mai 1845
« (Bouyron), déjà invoquée en droit, peut fournir en
« fait un argument. Elle prouve qu'on n'a pas con-
« sidéré les contestations relatives à l'étang du Grec,
« qui touche à la mer et est dans une situation ana-
« logue à l'étang du Mazet, comme une délimitation
« du domaine public. Par suite de l'annulation de
« l'arrêté de conflit qu'avait pris le préfet dans cette
« affaire, la propriété du sieur Bouyron sur l'étang
« du Grec fut reconnue par arrêt de la cour de Mont-
« pellier du 29 juin 1845, et le pourvoi contre l'arrêt
« de la cour de Montpellier fut rejeté par arrêt de
« cassation du 6 février 1849. Ainsi donc, si l'on
« s'attache à la nature de la contestation, elle paraît
« de la compétence judiciaire. »

Il résulte de ces observations que la question de savoir si les étangs dépendent ou non de la mer doit se décider, non pas seulement d'après l'état salé ou non de leurs eaux, ou d'après leur mode de communication avec la mer, mais d'après l'ensemble des circonstances qui caractérisent leur situation par rapport au domaine public maritime.

C'est là aussi notre opinion.

Sans doute la mer, ne se distinguant pas de ses eaux, ne peut avoir en principe d'autres limites que leur propre étendue. Sa loi, comme celle des fleuves, est d'avancer et de reculer avec elles; et, de même qu'elle cesse d'exister là où ses eaux ont cessé d'arriver, elle acquiert et s'incorpore tous les terrains qu'elles viennent à occuper. (Voy. un arrêt de Douai, 10

Digitized by Google

janvier 1842.) (1) Si donc les eaux de la mer s'étendent ou se prolongent dans l'intérieur des terres, ce prolongement, quel qu'il soit, doit appartenir au domaine maritime au même titre que les autres parties dont il se compose. Mais il n'en peut être ainsi qu'autant que l'accroissement dont il s'agit s'est opéré par une invasion progressive et naturelle. Si l'on suppose, au contraire, que les eaux, au lieu d'avoir empiété d'elles-mêmes sur les terrains limitrophes, y ont été amenées par le travail de l'homme et dans un intérêt privé, ou que des marais ou étangs ont été mis en communication avec la mer par un travail et dans un but entièrement semblables, on ne saurait voir alors, dans le changement effectué, une extension du domaine maritime, parce qu'on n'a pas eu l'intention de produire ce *résultat, et* que l'innovation, procédant exclusivement de la volonté de l'homme, ne peut avoir que des effets conformes à cette volonté. Et en fait, il arrivera de deux choses l'une : ou bien la cause originaire de la communication avec la mer sera établie, et la question sera par là même décidée dans un sens ou dans l'autre, ou elle restera inconnue, et, dans ce cas, on se déterminera par l'appréciation des diverses circonstances.

CHAPITRE DEUXIÈME.

LAIS ET RELAIS DE LA MER.

37. — Lais et relais de la mer. — Font-ils partie du domaine public, d'après la législation moderne?

(1) Cet arrêt est rapporté au Recueil de M. Sirey, vol. de 1842, part. II, p. 299.

Digitized by Google

38. — De leur condition à cet égard, sous la législation antérieure à 1790.
39. — Suite. — Concession de lais et relais non encore formés.
40. — Les lais et relais de la mer peuvent donner lieu à l'action possessoire.
41. — Les entreprises sur les lais et relais de la mer ne tombent pas sous le coup de la législation de la grande voirie.
42. — Dunes. — Ensemencements et plantations. — Décret du 14 décembre 1810.
43. — L'exception tirée du droit de propriété n'est pas opposable aux poursuites pour coupe d'arbres en délit.
44. — La complainte n'est pas, non plus, recevable comme moyen de résistance aux mesures relatives à l'ensemencement.
45. — L'entrepreneur des travaux d'ensemencement doit être considéré comme entrepreneur de travaux publics.

—

37. — A côté des rivages de la mer, se trouvent les lais et relais. Nous avons déjà énoncé (Voy. *suprà*, n° 2) que ce n'est que par suite d'une méprise que l'art. 2 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 et l'art. 538 du code Napoléon ont fait mention des lais et relais de la mer dans l'énumération des dépendances du domaine public. C'est ici le lieu de revenir sur cette question, dont l'intérêt d'application est grand, et de la traiter à fond.

Plusieurs auteurs en ont fait la remarque, la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, applique les dénominations de *domaine public* et de *domaine national*, considérées comme synonymes, tant aux choses qui sont dans le commerce et que l'État possède comme un simple particulier, qu'à celles qui ne sont pas susceptibles de propriété privée et dont l'État est plutôt le gardien et l'administrateur que le proprié-

Digitized by Google

taire. Ainsi, d'après l'art. 5, les murs et fortifications des villes font partie des *biens nationaux*, et, d'après l'art. 7, les acquisitions faites par le roi, à titre singulier, se réunissent de plein droit, à la fin de son règne, au *domaine public*. Les mots de *domaine public* désignent également, dans le préambule, tous les biens possédés par l'État. Enfin, si l'on consulte l'ordre des articles, l'on voit qu'il y est traité pêle-mêle des choses qui sont affectées à un usage public et de celles que l'État possède à titre privé; ce qui prouve clairement que la loi n'a pas eu pour objet de les distinguer.

Quant au Code Napoléon, il n'a fait en quelque sorte, que reproduire les dispositions de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790. La synonymie des termes dont il s'agit y était même plus marquée; car, après avoir dit dans l'art. 539, que les biens vacants et sans maître « appartiennent à la nation, » il déclarait dans l'art. 540, que « les portes, murs, fossés, « remparts de places de guerre et forteresses font « AUSSI partie du *domaine public*. »

Une nouvelle édition de ce Code fut décrétée par la loi du 3 septembre 1807, dans la vue de mettre quelques-unes de ses expressions en harmonie avec les institutions de l'empire. Il y avait à faire disparaître le mot *nation* de l'art. 539, et on lui substitua celui de *domaine public*, quoiqu'il n'y fût question que de choses ayant un caractère privé.

On a donc confondu, dans le langage de cette époque, le *domaine national* et le *domaine public*. Dès lors, on ne peut pas se prévaloir des termes des art. 2 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, et 538 du Code Napoléon, pour en conclure que, sous l'em-

Digitized by Google

pire de ces lois, les lais et relais de la mer n'étaient pas dans le commerce. En l'absence de toute disposition qui détermine leur caractère, on ne peut, pour le découvrir, que s'attacher à leur destination; or cette destination n'a jamais varié : avant comme après le décret du 16 septembre 1807, ils n'ont formé qu'un élément de richesse nationale et n'ont jamais été affectés à un service public; d'où la conséquence qu'ils n'ont pas cessé de constituer entre les mains de l'État, une propriété ordinaire et de droit commun.

D'ailleurs, tout le changement opéré par le décret de 1807 consiste à avoir permis de les aliéner par simple voie de concession, tandis qu'ils ne pouvaient l'être auparavant qu'en vertu d'un acte législatif. Si donc les lois antérieures en avaient fait une dépendance du domaine public dans le sens que l'on attache aujourd'hui à ce mot, il faudrait admettre qu'ils n'entrent dans le commerce qu'à partir de l'acte de concession, et qu'ils n'y entraient de même, autrefois, qu'à compter du moment où une loi en avait autorisé l'aliénation. Ce système a été, en effet, soutenu devant la Cour de cassation; mais il a été rejeté par arrêt du 3 novembre 1824.

Enfin, nous avons à citer un décret, à la date du 3 janvier 1809, dont la teneur ne laisse rien à désirer :

« Sur le rapport de notre ministre des finances, « relatif aux prétentions élevées, tant par la com- « mune de Pinche-Falise, que par divers particu- « liers, à la propriété de terrains appelés *molières de* « *Molonelle*, considérés par la régie des domaines

Digitized by Google

« comme lais et relais de la mer, et conséquemment « comme faisant partie du *domaine public* : — Vu « les observations du préfet de la Somme, ensemble « celles de l'administration des domaines et le rap- « port de l'ingénieur de ce département ; — Notre « conseil d'État entendu, nous avons décrété et dé- « crétons ce qui suit : — Art. 1er. Il sera nommé « incessamment par le préfet de la Somme, un ingé- « nieur qui, conjointement avec un expert nommé « par la commune de Pinche-Falise et autres par- « ticuliers prétendant droit aux terrains appelés *mo- « lières de Molonelle*, fixeront d'une manière certaine « le point où s'arrête annuellement le grand flot de « mars. — Art. 2. Tous les terrains qui seront consta- « tés provenir des lais et relais de la mer, seront dé- « *clarés domaniaux* et régis et administrés comme « *tels*. — Art. 3. Sont néanmoins exceptés de cette « disposition les terrains bâtis, défrichés ou *enclos*, « *et même ceux qui sont possédés privativement par « des particuliers, selon la définition de la possession « et de la prescription donnée par le Code Napo- « léon*. — Art. 4. Les contestations qui pourront « survenir, tant sur la nature de ces terrains que « sur leur délimitation, seront portées devant les « tribunaux ordinaires. — Art. 5. Notre ministre « des finances est chargé de l'exécution du présent « décret. »

Le gouvernement, en abandonnant les parcelles possédées privativement, et en renvoyant les questions de délimitation aux tribunaux, s'est complu à reconnaître que les lais et relais de la mer étaient aliénables et prescriptibles, et cela, en dépit de leur

Digitized by Google

classement au nombre des biens du domaine public. Voilà pour la législation qui part de 1790.

38. — Sous l'ancienne législation, les lais et relais de la mer faisaient partie des biens connus sous la dénomination de petits domaines, dont l'aliénation était autorisée par le deuxième édit de février 1566. (Voy. arrêts de la Cour de cassation, 18 mai 1830; 2 janvier 1844.)

La Convention et le Directoire paraissent cependant avoir hésité sur ce point. Un décret du 11 nivôse an II, dont l'objet était d'annuler des partages de terrains provenant des lais et relais de la mer effectués par les habitants de diverses communes, se borna à maintenir *provisoirement* les concessionnaires et fermiers de ces biens dans la jouissance qu'ils en avaient. Pareillement, un autre décret du 21 prairial an II, maintint provisoirement dans leur possession tous les détenteurs des portions du rivage de la mer qu'ils avaient encloses et cultivées avant le mois de juillet 1789, annula tout partage qui pourrait en avoir été fait par les communes riveraines, et chargea les comités d'aliénation et domaines réunis et d'agriculture, de lui présenter incessamment un projet de loi générale sur les parties du rivage de la mer susceptibles d'être utilisées. Enfin, la loi du 14 ventôse an VII, qui exceptait de la révocation des anciennes concessions, celles qui étaient relatives aux palus et marais, portait en même temps qu'il n'était rien statué, ni préjugé sur la nature des lais et relais de la mer, et qu'il y serait statué par des résolutions particulières. (Voy. art. 33.)

Mais il est aujourd'hui constant, que ces sortes de

Digitized by Google

biens étaient confondus, dans l'ancienne législation, avec les palus et marais dont l'aliénation a toujours été permise. « Pour les fleuves, disait M. Vuitry, en « donnant ses conclusions, à titre de commissaire du « Gouvernement, dans une affaire soumise au tribu- « nal des conflits (Voy. arrêt 22 mai 1850, commune « de Lattes), le domaine public est contigu au do- « maine privé. Cela n'est pas exactement vrai pour « la mer : entre le domaine public maritime propre- « ment dit, celui qui est livré au public pour la navi- « gation et la pêche, et le domaine privé, se trouvent « certaines dépendances du domaine maritime, ce « qu'on appelle les lais et relais de la mer. Si l'édit « de février 1566, l'ordonnance de Blois de mai « 1579, la déclaration du 26 janvier 1651, l'édit « d'août 1667, l'arrêt du conseil du 14 janvier 1781 « avaient consacré l'inaliénabilité du domaine public, « des exceptions avaient toujours été faites à l'égard « des lais et relais de la mer. Ils étaient compris sous « la dénomination de petits domaines et pouvaient « être aliénés. Ils se trouvaient confondus avec les « marais, dans les deux édits d'avril 1599 et de jan- « vier 1607, par lesquels Henri IV fit concession de « terrains domaniaux desséchés; la même confusion « se retrouve dans la déclaration de Louis XIV du 20 « juillet 1643, qui reconnut les droits des seigneurs « et des propriétaires adjacents au desséchement et à « l'endigage, et dans une autre déclaration de Louis « XV, du 14 juin 1764. »

39. — Les concessions pouvaient même embrasser les lais et relais qui n'étaient pas encore formés. La légalité de ces concessions a été consacrée par

Digitized by Google

un arrêt de la Cour de cassation, dont les motifs, fondés à la fois sur les principes généraux du droit, et sur la destination purement privée de ces biens, méritent d'être rapportés : « Attendu, en droit, que « les choses futures, si elles sont de nature à entrer « dans le commerce, peuvent être aliénées comme les « choses éventuelles (Voy. au Digeste, L. 88, *de act.* « *empt. et vendit.* C. c. art. 791, 1130 et 1600); at- « tendu que, si, sous l'ancien régime, d'après l'or- « donnance de 1566, il n'était pas permis aux rois de « France d'aliéner les biens appartenant au domaine « public, cette incapacité ne s'étendait pas aux biens « connus sous le nom de *petit domaine*, et dont l'a- « liénation était souvent une cause de richesse pour « le grand domaine; attendu que, d'après les lois « spéciales sur la matière, les lais et relais de la mer « étaient classés parmi les biens formant le petit « domaine ; attendu que, d'après les mêmes lois spé- « ciales, et notamment d'après les art. 1 et 2, tit. 7, « liv. 4 de l'ordonnance de 1681 et l'édit de février « 1710, aucune différence n'existait ni ne pouvait « exister entre les lais et relais déjà formés et en état « de maturité au moment de la concession, et ceux « qui, se formant postérieurement, étaient connus « sous le nom de *créments futurs;* qu'en effet, entre « l'époque où les lais et relais commencent à se for- « mer, et celle où, ayant été laissés définitivement à « découvert par la mer, ils arrivent à maturité, la « distance est souvent fort grande, et ce serait con- « trarier toutes les règles d'une bonne administration « publique, que de refuser au gouvernement le pou- « voir d'accorder à des particuliers, sous des condi-

Digitized by Google

« tions déterminées par lui, les lais et relais futurs, et « d'autoriser des travaux qui, en conquérant des « terres sur la mer et en les assainissant, les mettent « en état d'être livrées à la culture, au grand avan- « tage des concessionnaires, du pays et du trésor pu- « blic; attendu que la législation spéciale moderne « est d'accord avec l'ancienne; que si l'art. 538 du « C. c. classe parmi les biens appartenant au domaine « public les lais et relais de la mer, l'art. 41 de la loi « du 16 septembre 1807, les fait rentrer dans la « classe de ceux qui forment le domaine de l'État, et « autorise le gouvernement à concéder, aux condi- « tions qu'il croira devoir régler, tant les lais et relais « de la mer, que le droit d'endiguer, pour arriver à « la plus prompte maturité possible des créments « *futurs*. (Voy. arrêt 15 novembre 1842.) »

40. — Le principe d'aliénabilité et de prescriptibilité une fois admis, il s'ensuit que les lais et relais de la mer n'ont rien d'incompatible avec l'action possessoire. (Voy. arrêt 3 novembre 1824.)

L'intervention d'un acte de concession ne constituerait même pas un obstacle à cette action. Le devoir du juge de paix serait seulement de surseoir à statuer si l'interprétation ou l'appréciation de l'acte administratif donnait lieu à une question préjudicielle (Voy. décr. 26 juin 1852, David.)

41. — Il n'est pas moins évident, d'un autre côté, que ce n'est pas des lois et règlements édictés pour la grande voirie que l'administration devrait s'armer pour réprimer des entreprises sur les lais et relais. (Voy. décr. 1er juin et 1er déc. 1849, Favier et Viaud, Dumas.) Elle ne pourrait s'en plaindre que comme

Digitized by Google

d'usurpations de nature à faire le sujet d'une action devant les tribunaux ordinaires, dont la compétence ne serait dominée, comme en matière d'action possessoire, que par l'obligation de surseoir, au besoin, devant un acte de concession. (Voy. décr. 14 déc. 1850, Hoche; arrêt du tribunal des conflits du 1er juil- de Gouvello.)

42. — Il se rencontre sur certains points du littoral maritime des collines de sable, connues sous le nom de *dunes*, dont les envahissements destructifs sont excessivement redoutables pour les terres et les habitations voisines. On parvient à en paralyser les effets, au moyen de plantations appropriées à la nature du sol et susceptibles de le consolider. L'essai le plus remarquable de cette fixation est dû à l'ingénieur Brémontier qui fit ensemencer et planter, en 1786, les dunes du golfe de Gascogne. Un arrêté consulaire du 13 messidor an IX et une ordonnance du 5 janvier 1807, ont prescrit des mesures pour la continuation des travaux de plantation et d'ensemencement des dunes situées dans ces contrées, et une ordonnance du 31 janvier 1839 a réglé l'aménagement et le mode d'exploitation des pins maritimes dont elles ont été peuplées aux frais de l'État.

Mais les règles générales sur la matière se trouvent dans un décret du 14 décembre 1810. Aux termes de ce décret, des mesures doivent être prises, dans les départements maritimes, pour la plantation et la culture des végétaux reconnus les plus propres à la fixation des dunes. (Voy. art. 1er.) A cet effet, les préfets sont tenus de faire dresser, chacun dans son département respectif, un plan des dunes susceptibles

Digitized by Google

d'être fixées par des plantations, en ayant soin de distinguer celles qui appartiennent au domaine et celles qui sont la propriété des particuliers. (Voy. art. 2.) Chacun d'eux doit rédiger, à l'appui de ces plans, un mémoire sur la manière la plus avantageuse de procéder, suivant les localités, à l'ensemencement et à la plantation des dunes, et joindre à ce rapport un projet de règlement contenant les mesures d'administration publique les plus appropriées à leur département. (Voy. art. 3.)

Les plans, mémoires et projets de règlement sont envoyés au ministre des travaux publics qui statue lui-même, sur le rapport du directeur des ponts et chaussées, si les dunes ne renferment aucune propriété privée. (Voy. art. 4.) Dans le cas, au contraire, *où les dunes* sont la propriété des particuliers ou des communes, le chef du pouvoir exécutif statue, en conseil d'État, sur le rapport du ministre, dans la forme adoptée pour les règlements d'administration publique; les plans sont publiés et affichés dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810; et si les particuliers et communes se trouvent hors d'état d'exécuter les travaux commandés, ou s'y refusent, l'administration publique peut être autorisée à pourvoir à la plantation à ses frais. Alors elle conserve la jouissance des dunes, recueille les fruits des coupes qui peuvent être effectuées jusqu'à l'entier recouvrement des dépenses qu'elle aura été dans le cas de faire, et des intérêts; après quoi, lesdites dunes retournent aux propriétaires, à charge d'entretenir convenablement les plantations. (Voy. art. 4 et 5.)

Aucune coupe de plants d'oyats, roseaux de sable,

Digitized by Google

épines maritimes, pins, sapins, mélèzes et autres plantes résineuses conservatrices des dunes, ne peut être faite que d'après une autorisation spéciale du directeur général des ponts et chaussées et sur l'avis du préfet. (Voy. art. 6.)

Il peut être établi des gardes pour la conservation des plantations actuelles ou qui seraient faites à l'avenir. Leur nomination, leur nombre, leurs fonctions, leur traitement, leur uniforme sont réglés d'après le mode usité pour les gardes de bois communaux.

Les délits sont poursuivis devant les tribunaux et punis conformément au Code pénal. (Voy. art. 7.)

Enfin, l'art. 8 et dernier déclare qu'il n'est rien innové par le présent décret à ce qui se pratique pour les plantations qui s'exécutent sur les dunes du département des Landes et du département de la Gironde.

On a plusieurs fois contesté la force obligatoire de ce décret, sur le fondement qu'il n'avait pas été inséré au *Bulletin des lois*, mais l'insertion ayant eu lieu à la date du 27 novembre 1847, cette objection ne peut plus être présentée.

43. — On a vu que la jouissance des dunes est soumise à la condition de ne pas couper les arbres qui y ont été plantés. Il s'ensuit que des particuliers, poursuivis à raison de ce fait, ne sont pas recevables à soulever la question de propriété, qui laisserait dans tous les cas subsister le délit. (Voy. arrêt de la cour de cassation du 1er juillet 1836.)

44. — Les mesures administratives par lesquelles le préfet fait procéder à l'ensemencement des dunes, ne peuvent pas, non plus, donner lieu à une action possessoire, lors même que les formalités prescrites

Digitized by Google

pour le cas où les dunes sont une propriété particulière ou communale, n'auraient pas été observées. (Voy. arrêt 29 mai 1845.)

« Il vous paraîtra bien difficile, disait M. Mesnard, « conseiller rapporteur devant la chambre des re- « quêtes, d'admettre que la complainte soit recevable « comme résistance légale à une mesure qui n'impli- « quait en elle-même aucun trouble à la possession, « aucune contestation sur le droit de propriété. Dès- « là, en effet, qu'il est reconnu que l'administration, « aux termes du décret de 1810, peut ensemencer les « dunes qui sont devenues la propriété des particu- « liers, on ne saurait supposer que les travaux, qu'elle « prescrit dans ce dessein, portent atteinte à la pos- « session ou à la propriété. A quoi bon, dès lors, se « mettre en défense contre qui n'attaque pas, et venir « en justice réclamer un droit qui n'est pas disputé? »

Le savant magistrat répondait ensuite à l'objection prise de ce que le préfet n'aurait pas rempli les formalités prescrites par le décret : « Que pourrait-il « s'ensuivre, si ce n'est que la commune avait la « faculté de contester la légalité des mesures par lui « prescrites, d'en demander la nullité et la rétrac- « tation ? Mais une pareille contestation ne pouvait se « vider qu'administrativement. Il n'appartenait pas « aux tribunaux d'entraver l'exécution d'un acte « administratif ; sous ce nouveau rapport, l'action « possessoire de la commune pouvait donc être con- « sidérée comme inadmissible. »

45. — Les travaux d'ensemencement des dunes sont des travaux publics. En conséquence, l'enlèvement des broussailles et ajoncs, commis par l'entre-

Digitized by Google

preneur de ces travaux, constitue un dommage dont l'indemnité doit être réglée par le conseil de préfecture, aux termes du § 3 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. (Voy. ord. 8 juillet 1829, Bareyre.)

TITRE DEUXIÈME.

DES COURS D'EAU NAVIGABLES ET FLOTTABLES.

CHAPITRE PREMIER.

CIRCONSCRIPTION DES DÉPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC.

46. — Origine de la distinction entre le domaine public et le domaine de la couronne.
47. — Confusion due au régime féodal.
48. — Ordonnance de 1669. — Portée de ses dispositions.
49. — Proclamation du principe de la domanialité et déduction de ses conséquences.
50. — Ce principe passe dans les lois de l'Assemblée nationale et de là dans le Code civil.
51. — Retour sur les abus du passé.— Arrêté du 19 ventôse an VI.
52. — Détermination des cours d'eau qui tombent dans le domaine public. — Des rivières navigables.
53. — Des rivières flottables par trains ou radeaux.
54. — Des rivières flottables à bûches perdues.
55. — Assimilation des bras des rivières navigables à ces rivières elles-mêmes.
56. — Des canaux de dérivation.
57. — Des courants non navigables qui se séparent des fleuves ou rivières non navigables.
58. — Des noues, boires et fossés, et des affluents.
59. — Des ruisseaux qui servent à l'approvisionnement de Paris.
60. — Les canaux affectés à la navigation font-ils partie du domaine public ?
61. — Canaux d'irrigation et de desséchement.
62. — Ordonnance du 10 juillet 1835. — Sa portée relativement aux questions de navigabilité.

Digitized by Google

63. — Reconnaissances et déclarations de navigabilité.
64. — De la question de navigabilité dans les instances en réclamation d'indemnités, et dans les poursuites en matière de contraventions.
65. — L'interruption de la navigation ou du flottage ne fait pas cesser la navigabilité.
66. — Des indemnités dues dans le cas où une rivière jusque-là non navigable, passe dans la classe des cours d'eau navigables.
67. — Détermination du lit des fleuves et rivières navigables.
68. — Application du droit de délimitation en matière de revendication d'alluvions.
69. — Application du même droit en matière de contestations touchant la propriété des îles et atterrissements.
70. — Suite. — Déplacement des eaux, dérivations.
71. — Les principes sont les mêmes pour les canaux de navigation et les rivières canalisées.
72. — Le droit de l'administration n'est point engagé dans les débats entre simples particuliers.
73. — Propriété des îles, îlots et atterrissements.
74. — Transition.

—

46. — Nous avons déjà dit que les cours d'eau navigables et flottables faisaient partie du domaine public (Voy. *supra*, n° 3), mais leur domanialité, en France, n'est pas très-ancienne. L'idée même de domaine public n'a pu naître qu'à l'époque où l'on a commencé à considérer la cité comme un être distinct des membres qui la composaient, à lui reconnaître des droits indépendants de ceux des individus, à admettre que les premiers devaient dominer les seconds, et enfin à distinguer les priviléges et les droits que les rois trouvaient dans le *patrimoine* de la couronne, de ceux dont ils avaient le dépôt, à titre de représentants de la nation, pour les maintenir et les exercer en son nom et pour son plus grand avantage.

Digitized by Google

Ce serait excéder les limites de notre sujet que de montrer comment le régime féodal avait confondu toutes ces choses et quel long et pénible chemin il a fallu suivre pour les découvrir, les mettre en lumière et conférer à notre droit public cette clarté et cette précision qui le recommandent à un si haut degré. Nous devons nous borner en ce qui concerne les cours d'eau, au résumé le plus succinct.

47. — D'après l'opinion la plus commune, le droit commun avait compris au nombre des choses publiques toutes les rivières dont le cours était continu (*flumina perennia*), sans distinguer entre celles qui étaient navigables et celles qui ne l'étaient point. Les rois francs saisis par la conquête des droits des empereurs romains, se trouvèrent naturellement investis de la propriété de ces cours d'eau ; mais ils ne la conservèrent pas longtemps. On sait que, dès qu'ils n'eurent plus de butin à distribuer à leurs compagnons, ils leur firent des concessions aux dépens de leur propre patrimoine ; les fiefs succédèrent aux bénéfices, et il arriva ainsi que les rivières, réparties entre les mains des seigneurs et même des simples particuliers, ne furent plus considérées que sous le point de vue des droits lucratifs qui pouvaient s'y rattacher. Les droits de pêche et surtout les droits de péage donnaient un grand prix à leur possession. Ce régime devait avoir et eut, en réalité, les effets les plus désastreux pour la navigation ; l'arrêté du 19 ventôse an VI, atteste que, même à cette époque, la plupart des rivières navigables et flottables étaient encore obstruées par toute espèce d'obstacles tels que bâtardeaux, écluses, gords, pertuis et moulins.

Digitized by Google

Il est vrai que l'excès de l'abus nécessita des mesures dont on cherchait la justification dans les vrais principes et qui, par suite, les sortaient de l'oubli. C'est ainsi que le prévôt des marchands obtint, à la date du 21 août 1390, un arrêt du parlement qui l'autorisait à faire détruire, en indemnisant leurs propriétaires, les établissements qui encombraient la Seine et la Marne, au point d'arrêter le passage des bateaux amenant des vivres à Paris; et que dans l'impossibilité de parvenir à une exécution volontaire, il n'hésita point à recourir à la force et à faire abattre en une nuit, tout ce qui gênait la navigation (1). Mais ces actes qui n'appliquaient au mal qu'un remède local et momentané, en laissaient subsister la cause.

Les premiers pas vers l'affranchissement complet des rivières flottables et navigables furent faits par la royauté; secondée par les besoins et les vœux des populations, elle s'efforça constamment, à mesure qu'elle recouvrait sa puissance, de faire rentrer dans son domaine tout ce qui portait l'empreinte d'une destination publique. Elle créa, en 1346, pour les domaines du roi (2), la juridiction du grand maître des eaux et forêts, et défendit à tous baillis, sénéchaux, receveurs, prévôts, vicomtes ou autres officiers quelconques, de s'entremettre, « en aucune

(1) Voy. *Juvénal des Ursins*, *Histoire de Charles VII*, Paris, 1614, p. 72. — Estienne Pasquier, *Recherches*, L. VI, c. XXXVII, cité par M. Bordeaux dans son traité *De la Législation des cours d'eau*, p. 31 et 32.

(2) Ce n'était qu'en cas de négligence de la part des autres justiciers, que le grand maître connaissait du fait des eaux et forêts en dehors des domaines du roi. (Voy. ord. 18 déc. 1535.)

Digitized by Google

« manière, du fait des forêts, fleuves, rivières et ga-
« rennes, ni de choses qui en dépendent. » Une autre ordonnance de décembre 1543 étendit cette juridiction du grand maître aux eaux et rivières *des prélats, princes, communautés, gentilshommes et autres sujets.* Quelques années plus tard, la connaissance des procès concernant même *les fonds et propriétés* des eaux et forêts lui fut également attribuée (Voy. ordonnance de mars 1558); et déjà, en 1554, un nouvel édit avait ordonné l'arpentage de toutes les rivières, sans distinction; enfin, le principe de la domanialité des grands cours d'eau se trouvant établi dans les écrits des jurisconsultes et la puissance de Louis XIV ne rencontrant plus d'obstacle, l'ordonnance de 1669 consacra cette grande conquête de notre droit public en ces termes : « Déclarons la pro-
« priété de tous les fleuves et rivières portant bateaux
« de leurs fonds, sans artifices et ouvrages de main,
« dans notre royaume et terres de notre obéissance,
« faire partie du domaine de la couronne, nonob-
« stant tous titres et possessions contraires, sauf les
« droits de pêche, moulins, bacs et autres usages que
« les particuliers peuvent y avoir par titres et posses-
« sion valables, auxquels ils seront maintenus. »
(Voy. titre XXVII, art. 42.)

48. — Cette ordonnance néanmoins, ne produisit pas d'abord tous ses effets, son application aux droits et usages des particuliers rencontra des difficultés insurmontables. On voit qu'elle ne maintenait que les droits qui reposaient sur *des titres et possessions valables.* Un édit du mois d'avril 1683 reprit cette disposition : on lit dans le préambule: « Comme

Digitized by Google

« les grands fleuves et les rivières navigables appar-
« tiennent en pleine propriété aux rois et souverains
« *par le seul titre de souveraineté*, tout ce qui se trouve
« renfermé dans leurs lits, comme les îles qu'elles
« forment en diverses manières, les accroissements
« et atterrissements, les péages, passages, ponts, bacs,
« bateaux, pêches, pêcheries, moulins et autres droits
« qu'elles produisent, nous appartiennent, et per-
« sonne n'y peut prétendre aucun droit *sans un titre*
« *exprès et une possession légitime.* » Viennent ensuite les articles ; ils maintiennent non-seulemeut tous les droits fondés sur des titres antérieurs à 1566, mais encore tous ceux établis par une possession commencée sans vice à cette époque et continuée sans trouble, à la charge toutefois de payer une redevance fixée au vingtième du revenu. Les droits pour lesquels les détenteurs ne justifieraient pas de propriété ou de possession remontant au delà de 1566, sont, seuls, réunis au domaine ; et encore l'édit ne reçut-il pas exécution même en ce point. Il fut impossible à la plupart des détenteurs de rapporter les titres exigés, et un nouvel édit de 1693 finit par les confirmer purement et simplement dans leurs possessions. « Ainsi
« en définitive, dit M. Championnière, à qui nous
« empruntons ces explications, l'appropriation pro-
« noncée par l'ordonnance de 1669, par suite d'a-
« brogations successives, se trouvait réduite à la pro-
« clamation d'un principe à l'égard de la propriété,
« à des jouissances domaniales partout où les pos-
« sessions privées n'étaient pas établies, et à la police
« des rivières et de la navigation. » (Voy. *Traité des eaux courantes*, n° 382.)

Digitized by Google

49. — Hâtons-nous de dire que ce ne fut pas là le dernier effort de ce long travail de reconstitution ; la distinction entre les biens productifs de la couronne et ceux que le chef de l'État ne possède qu'à titre de souverain, proclamée dans la déclaration de 1683, et développée et mise dans tout son jour par les publicistes et les jurisconsultes du dix-huitième siècle, se vit enfin acceptée dans ses termes et avec ses effets les plus absolus. L'exposition de cette doctrine fondamentale se rencontre pour la première fois dans les remontrances faites au roi par le parlement de Bordeaux, à la date du 30 juin 1786, pour le supplier de retirer, ce qui eut lieu, des lettres patentes qui attribuaient au prince, au préjudice des particuliers, les accroissements par alluvion aux fonds riverains des rivières navigables : « La « mer, les rivières, leurs rivages, y est-il dit, ne « sont point une véritable propriété dans la main « du souverain, mais plutôt un dépôt qui lui a été « confié de la chose commune ou publique, pour « la conserver, pour la protéger, pour la rendre « plus utile à tous ses sujets. On ne saurait donc « les regarder comme un objet qui fasse partie du « domaine. Si le roi jouit des droits utiles que l'eau « procure, c'est pour le prix des dépenses nécessaires « à la conservation des fleuves et rivières, et de la « protection sans laquelle la navigation ne saurait « exister. » (Voy. le *Nouveau Denisart*, *v°* Domaine de la couronne, § 5.)

La conséquence directe d'un tel principe était que les choses publiques, inaliénables de leur nature, n'avaient pu être détournées par aucun acte de la puis-

Digitized by Google

sance royale de la jouissance commune à laquelle elles sont essentiellement affectées.

50. — Lorsque l'Assemblée nationale voulut définir la nature et tracer les principales divisions du domaine national dans le décret du 22 novembre-1er décembre 1790, elle n'eut autre chose à faire que de s'emparer d'une distinction si clairement établie. C'est dans ce sens qu'il est dit, dans l'art. 2, « que les « chemins publics, les rues et places des villes, les « fleuves et rivières navigables, les rivages, *lais et* « *relais de la mer* (1), les ports, les havres, les ra- « des, etc., et, en général, toutes les portions du ter- « ritoire national qui ne sont pas susceptibles d'une « propriété privée, sont considérées comme des dé- « pendances du domaine public. » La loi des 28 septembre-6 octobre 1791 s'est encore exprimée d'une manière plus explicite en disant que « nul ne peut « se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un « fleuve ou d'une rivière navigable ou flottable. » (Titre Ier, art. 4.) L'art. 538 du Code Napoléon est lui-même la reproduction à peu près littérale de la disposition de la loi de 1790.

51. — Ce n'était pas tout cependant que de placer les rivières navigables ou flottables en dehors du domaine de la propriété privée ; il fallait encore les affranchir des anciennes usurpations et les protéger contre les entreprises qui pourraient se manifester. Dans ce double but, la loi des 22 décembre 1789-1er janvier 1790, a confié leur conservation aux

(1) En ce qui touche les lais et relais de la mer. (Voy. ce que nous avons dit, *supra*, nos 36 et 37.)

Digitized by Google

administrations des départements. (Voy. sect. 3, art. 2.) Une instruction, en date des 12-20 août 1790, a chargé ces administrations de rechercher et indiquer les moyens de procurer le libre cours des eaux (Voy. ch. VI); et quelques années plus tard, des mesures d'exécution ont été prises par un arrêté du directoire, du 19 ventôse an VI, qu'il est indispensable d'analyser. Cet arrêté rappelle les prohibitions de l'ordonnance de 1669, destinées à prévenir l'encombrement et le détournement des fleuves et rivières navigables et les dispositions des lois de 1790 et 1791, qui ont eu pour but d'en assurer l'usage au public. Faisant ensuite application de ces principes pour le passé, non-seulement aux rivières navigables ou flottables, mais aussi aux canaux d'irrigation et de desséchement généraux, il enjoint aux administrations départementales d'ordonner la destruction des usines, écluses, ponts, batardeaux, et tous établissements reconnus dangereux et nuisibles à la navigation, au libre cours des eaux, aux desséchements, à l'irrigation des terres, qui ne seront pas fondés en titres ou qui n'auront d'autres titres que des concessions féodales abolies. (Voy. art. 2, 3, 4 et 5.) Quant à l'avenir, les administrations centrales et municipales, aujourd'hui les préfets et les maires, sont chargées de veiller à ce qu'il ne soit établi, si ce n'est avec la permission préalable de l'administration centrale, aucun obstacle au libre cours des eaux dans les rivières navigables ou flottables, et dans les canaux d'irrigation et de desséchement, et à ce que nul ne détourne les eaux des rivières et canaux navigables ou flottables. (Voy. art. 9 et 10.) Une dernière dispo-

Digitized by Google

sition défend aux administrations municipales de consentir à aucun établissement dans les canaux de desséchement, d'irrigation, ou de navigation, appartenant aux communes, sans l'autorisation formelle et préalable des administrations centrales. (Voy. art. 12.) Enfin, la loi du 29 floréal an X a complété ces mesures protectrices en décrétant que les contraventions commises sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art seraient constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative.

C'est ainsi que s'est terminée, au profit du domaine public, la grande lutte entreprise, dès le quatorzième siècle, pour restituer les rivières navigables au libre usage du commerce et de l'industrie.

52. — Nous avons maintenant à déterminer quels sont les cours d'eau qu'il faut comprendre sous cette dénomination.

L'ordonnance de 1669 n'appliquait le principe de la domanialité *qu'aux fleuves et rivières portant bateaux de leurs fonds, sans artifices et ouvrages de mains*. (Voy. tit. XXVII, art. 41.) Quels que fussent le but et la portée de cette restriction, on n'a plus à s'en préoccuper, car elle n'a été reproduite, ni par les lois de 1790 et 1791, ni par l'art. 538 du Code Napoléon. Toute rivière navigable, qu'elle doive ce caractère à la nature ou à l'art, est aujourd'hui du domaine public. (Voy. arrêt du 29 juillet 1828.)

Mais un cours d'eau ne peut être réputé navigable qu'à la condition de comporter une navigation régulière ; il ne suffirait point, par exemple, qu'il y circulât quelques batelets utilisés par les riverains pour

Digitized by Google

le transport des engrais ou de leurs récoltes. (Voy. décr. 1er déc. 1853, Haine et consorts.)

D'un autre côté, une rivière navigable n'a ce caractère qu'à partir de l'endroit où elle commence à porter bateaux. L'ancienne jurisprudence (Voy. arr. du parl. de Paris, 9 déc. 1651 ; édit d'avril 1683 ; arrêt du conseil, 9 nov. 1694), a été, en ce point, confirmée par la Cour de cassation (Voy. arr. 29 juin 1813 et 23 août 1819) et par le conseil d'État. (Voy. décr. 11 janvier 1851, veuve Roux-Laborie.)

53. — Le flottage par trains et radeaux est une véritable navigation. Ce système de transport ne diffère qu'en apparence du transport par bateaux ; il comporte l'emploi des mêmes moyens de locomotion, du halage, de la rame et du gouvernail ; il est susceptible d'être affecté aux mêmes usages, à la transmission des marchandises. L'ordonnance de 1669 n'avait fait nul doute, ainsi qu'on le voit par les articles 41, 42 et 44, du titre VII, qui disent tantôt *les rivières navigables* et tantôt les rivières *navigables ou flottables*, de prendre le mot de *navigables* dans une acception générique, pour désigner les cours d'eau navigables par bateaux ou par trains et radeaux. (Voy. dans le même sens un arrêt du conseil du 9 nov. 1694.) La loi de 1790 s'était conformée à ce précédent, et ce n'est que pour ne pas laisser le plus léger prétexte à la controverse, que la loi de 1791 et le Code Napoléon ont fait entrer les deux mots dans leurs dispositions en disant *les fleuves et les rivières navigables ou flottables.*

54. — Voici un avis émis par le conseil d'État, qu'il nous semble utile de reproduire parce qu'il ex-

Digitized by Google

plique fort clairement quelles sont les rivières *flottables*, dans le sens du Code Napoléon. Cet avis, en date du 21 février 1822, est ainsi conçu : « Considé-« rant que dans l'acception commune, on confond « sous la dénomination de rivières flottables, deux « espèces de cours d'eau très-distincts, savoir : — « 1° Des rivières navigables sur trains ou radeaux, au « bord desquelles les propriétaires riverains sont te-« nus de livrer le marchepied déterminé par l'ar-« ticle 650 du Code civil, et dont le curage et l'en-« tretien sont à la charge de l'État ; — 2° Des « rivières et ruisseaux flottables à bûches perdues, « sur le bord desquels les propriétaires riverains ne « sont assujettis qu'à livrer passage, dans le temps du « flot, aux ouvriers du commerce de bois, chargés « de diriger les bûches flottantes et de repêcher les « bûches submergées ;

« Considérant que les rivières flottables sur trains « ou radeaux sont, de leur nature, navigables pour « toute embarcation du même tirant d'eau que le « train ou radeau flottant ; que les rivières flottables « de cette espèce ont été considérées comme rivières « navigables, soit par l'ordonnance de 1669, soit par « les premières instructions données pour l'exécution « de la loi du 14 floréal an X ; que dès lors, les ri-« vières flottables sur trains ou radeaux, dont l'en-« tretien est à la charge de l'État, se trouvent com-« prises parmi les rivières navigables, dont la pêche « peut, aux termes de ladite loi, être affermée au « profit de l'État ; qu'il est impossible, au contraire, « d'appliquer les dispositions de ladite loi aux cours « d'eau qui ne sont flottables qu'à bûches perdues

Digitized by Google

« et qui ne peuvent, sous aucun rapport, être consi-
« dérés comme rivières navigables, le conseil est
« d'avis : — 1° Que l'État a droit d'affermer en vertu
« de la loi du 14 floréal an X, la pêche des rivières
« qui sont navigables sur bateaux, trains ou radeaux,
« et dont l'entretien n'est pas à la charge des pro-
« priétaires riverains ; — 2° Que ce droit ne peut
« s'étendre, en aucun cas, aux rivières ou ruisseaux
« qui ne sont flottables qu'à bûches perdues. »

Ainsi, les cours d'eau simplement flottables à bûches perdues ne doivent pas être assimilés aux rivières navigables par bateaux ou radeaux. Cette opinion a été sanctionnée par un arrêt de la Cour de cassation, en date du 22 août 1823, qui a décidé que l'article 538 du Code Napoléon ne s'étendait pas aux rivières flottables seulement à bûches perdues ; et la loi du 15 avril 1829, a fait la même distinction, elle n'a attribué le droit de pêche à l'Etat que dans les rivières flottables par trains ou radeaux (1).

55. — Les bras non navigables des rivières navigables sont assimilés aux rivières elles-mêmes, et font, comme elles, partie du domaine public. (Voy. arrêt du conseil, 10 août 1694; ord. 11 fév. 1834, Petot; 18 mai 1846, Gendarme.) La raison en est que l'eau qui sur une certaine longueur s'écoule par une voie séparée du lit principal, n'en fait pas moins partie du courant, qu'il importe de ne pas laisser appauvrir.

56. — Le même motif serait applicable à un canal fait de main d'homme pour détourner une por-

(1) Nous démontrerons plus loin qu'il n'en faut pas conclure que les rivières flottables à bûches perdues n'appartiennent pas à l'Etat.

Digitized by Google

tion de l'eau sur un point et la rendre plus bas à son cours, et devrait le faire considérer comme un bras naturel, comme une dépendance de la rivière. (Voy. ord. 28 janvier 1835, Deschamps; 8 mars 1844, Hirt.) Cette solution est importante pour déterminer le caractère des canaux de dérivation pratiqués soit dans l'intérêt de l'agriculture, pour l'irrigation, soit dans l'intérêt de l'industrie, pour faire mouvoir des usines.

57. — Quant aux courants qui se séparent de la rivière pour ne plus s'y réunir, M. Proudhon enseigne (Voy. *Traité du domaine public*, n° 760), qu'ils cessent, dès leur point de séparation, de faire partie de la grande rivière, et n'appartiennent plus à la classe de celles qui sont navigables et flottables. Il fait observer avec raison, que les ramifications ayant définitivement cessé de faire partie du fleuve navigable, sans être par elles-mêmes habiles à la navigabilité, on ne voit plus de cause à laquelle il soit possible de se rattacher pour les comprendre dans le domaine public. Vainement objecterait-on, avec M. Nadault de Buffon (t. I, p. 254), que par l'effet des variations qui s'opèrent journellement dans le lit des rivières, la navigation peut à tout instant passer du corps principal dans toutes les branches, et que, dans tous les cas, les dérivations et saignées faites dans les ramifications, sont susceptibles d'accroître la quantité d'eau qu'elles absorbent, et dont elles privent le fleuve. Si la navigabilité vient à se déplacer, le gouvernement a le moyen de la suivre ; il suffit qu'il en déclare l'existence pour que le cours d'eau passe virtuellement dans le domaine public ; et à l'égard des

Digitized by Google

prises d'eau préjudiciables au corps principal du fleuve, ce seul résultat leur confère le caractère de contraventions commises sur les rivières navigables, et autorise l'usage des armes attribuées à l'administration pour assurer leur conservation.

58. — « Lors de la discussion du Code de la « pêche fluviale, dit le savant auteur du traité *de la « Législation et de la pratique des cours d'eau*, le gou- « vernement avait proposé de soumettre à la doma- « nialité, les fossés où l'on peut pénétrer en bateau « *dans les moyennes eaux*. Mais le projet a été à cet « égard, amendé par la chambre des pairs, et la do- « manialité restreinte aux fossés où il est possible de « pénétrer *en tout temps*, en bateau de pêcheur.

« Il en est de même, et par la même raison, des « noues, boires et fossés qui ont une communication « libre avec les rivières dont les eaux y entrent pen- « dant toute l'année, où les bachots peuvent pénétrer « en tout temps, et qui sont entretenus aux frais de « l'État. Ils font partie intégrante des cours d'eau.

« Mais, réciproquement, les noues, boires ou fos- « sés, qui n'ont pas une communication libre avec « les rivières, ne sont pas réputés dépendances du « domaine public, puisqu'ils n'ont pas le caractère « de navigabilité. » (Voy. t. I. nos 41 et 42.)

Cette doctrine nous semble devoir souffrir quelque modification. La loi sur la pêche fluviale n'a point eu pour objet de fixer les limites de la domanialité résultant pour les rivières du caractère de navigabilité. Il a été très-nettement exprimé, que les dispositions qui attribuent la pêche aux riverains dans certaines eaux, ne formaient point

Digitized by Google

obstacle à leur revendication à titre de dépendances du domaine public. (Voy. *infra*, n° 61.) D'après cela, le droit de pêche n'étant jamais, au profit de l'État, que l'accessoire de la domanialité, il la suppose, sans doute, partout où il est reconnu et maintenu par la loi, mais la réciproque n'a pas lieu ; le fait de l'exercice par les riverains du droit de pêche n'exclut point, pour l'État, les autres droits dérivant de la domanialité. Leur existence dépend du rapport des eaux sur lesquelles il prétend les exercer avec le fleuve ou la rivière navigable. Le fossé ou la noue est-il lui-même navigable ? pas de doute, il appartient au domaine public. Manque-t-il, au contraire, de ce caractère ? nous ne croyons pas qu'il échappe nécessairement à la domanialité. Si, par exemple, il communiquait avec la rivière dans des conditions telles, que le fossé ou la noue dût être considéré comme en faisant partie, sur quoi se fonderait-on pour en contester la domanialité ? N'y aurait-il pas même raison de décider que pour le bras non navigable d'une rivière navigable ?

On ne saurait songer à assimiler aux rivières navigables les affluents qui les alimentent, puisque ce serait adjuger de proche en proche, au domaine public presque tous les cours d'eau. (Voy. dans ce sens M. Daviel, t. I, n° 39.) La loi s'oppose d'ailleurs, à ce qu'on distingue sous ce rapport, les affluents immédiats, ceux qui se jettent dans les rivières navigables, des ruisseaux et petites rivières qui ne leur transmettent leurs eaux que par leur réunion à des courants dont ils accroissent l'importance ; car elle est également silencieuse sur les uns

Digitized by Google

et sur les autres. Toutefois, il importe de remarquer que cette doctrine ne met nul obstacle à la répression des entreprises dont l'effet certain serait de compromettre la navigabilité. Nous n'hésitons point à considérer les cours d'eau qui servent à l'alimentation d'une rivière ou d'un canal de navigation, comme soumis à une servitude qui, en raison même de son objet, doit être maintenue en vertu des dispositions et par l'intervention des autorités instituées pour surveiller et protéger la navigation. Le conseil d'État nous semble s'être appuyé sur ce principe, lorsqu'il a décidé, par ordonnance du 1er juillet 1839, que l'association des vidanges de Tarascon avait commis une contravention de grande voirie, en effectuant dans un canal de desséchement dont elle était propriétaire, mais dont les eaux alimentaient l'un des biefs du canal de navigation d'Arles à Bouc, des travaux de nature à gêner, au moins momentanément la navigation. (Voy. cependant décr. 11 janvier 1851, veuve Roux-Laborie.) En tout cas, il appartiendrait au préfet, en vertu des lois de 1790 et de l'arrêté du 19 ventôse an VI, de prendre les mesures nécessaires pour procurer aux eaux leur libre écoulement.

59. — L'art. 1er d'un édit du mois de décembre 1672, dont l'objet est d'assurer l'approvisionnement de Paris, est ainsi conçu : « Pour faciliter le com-
« merce par les rivières et le transport des provisions
« nécessaires à la ville de Paris, défenses sont faites
« à toutes personnes de détourner l'eau des ruisseaux
« et des rivières navigables et flottables affluentes
« dans la Seine, ou d'en affaiblir ou altérer le cours
« par tranchées, fossés, canaux ou autrement : et,

Digitized by Google

« en cas de contravention, seront les ouvrages détruits « réellement et de fait, et les choses réparées immé- « diatement aux frais des contrevenants. » Il est bien certain qu'en dénommant les ruisseaux, on n'a entendu parler que des ruisseaux flottables à bûches perdues. Le but de la disposition ne lui assigne point d'autre portée. Un arrêté du 13 nivôse an V, précisément émis pour rappeler à l'exécution des lois et règlements sur la navigation de la basse Seine, est d'ailleurs explicite ; il porte que « toutes les rivières « navigables et flottables et *les ruisseaux servant au* « *flottage des bois destinés à l'approvisionnement de* « *Paris* étant propriétés nationales, nul ne peut en « détourner l'eau ni en altérer le cours par fossés, « tranchées, canaux ou autrement. » Mais ces actes *ont-ils eu* pour effet de placer les ruisseaux dont ils *font* mention dans le domaine public? La prohibition qu'ils consacrent n'est en elle-même qu'une prohibition de police qui ne suppose nullement qu'il en soit ainsi. Vainement l'arrêté de nivôse énonce-t-il le contraire, en reproduisant la prohibition comme une conséquence de la domanialité des ruisseaux. Ce n'est point là la consécration d'un principe; on ne doit y voir que l'invocation d'une doctrine qui, dans la pensée de ceux qui s'en sont prévalus, n'avait eu jusque-là et ne devait avoir dans la suite d'autre autorité que celle qu'elle emprunte au raisonnement. On s'explique aisément que le gouvernement, au milieu de l'obscurité qui couvrait et qui couvre encore la législation sur la propriété des cours d'eau, ait pu songer à étendre la domanialité aux ruisseaux flottables à bûches perdues ; mais on ne concevrait pas,

Digitized by Google

en l'absence d'un texte spécial, qu'il eût été dans son intention d'attribuer uniquement ce caractère aux ruisseaux qui servent à l'approvisionnement de Paris. Leur domanialité ne pourrait être admise qu'autant que les autres cours d'eau non navigables ni flottables, dont ils ne se distinguent point, feraient eux-mêmes partie du domaine public.

60. — Les canaux de navigation, leur nom le dit, constituent des voies de communication; ils répondent au même besoin que les routes de terre et les chemins de fer, et leur destination est d'être et de rester affectés à l'usage de tous. A ce titre, ils tombent inévitablement dans le domaine public. (Voy. MM. Daviel, nos 31 et 33; Proudhon, no 194.) Vainement tenterait-on d'objecter que la loi ne les mentionne pas au nombre des dépendances de ce domaine. Les lois nouvelles qui ont pris, nous l'avons vu, dans le droit ancien, non pas une disposition expresse et limitative, mais une doctrine, se sont bien gardées de procéder à une énumération. La loi du 22 décembre 1789 confie aux administrations de département la conservation des forêts, rivières, chemins et *autres choses communes*. Celle des 22 novembre. 1er décembre 1790, déclare *que* les chemins, rues et places des villes, et, *en général, toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles de propriété privée, sont considérées comme dépendances du domaine public*. Et cette rédaction a passé textuellement dans l'art. 538 du Code Napoléon. La loi, à ne consulter que sa lettre, comprend donc dans le domaine public, indépendamment des objets nominativement énoncés, toutes les choses dont la

Digitized by Google

destination est incompatible avec l'existence de droits privatifs.

L'auteur du *Répertoire universel* nous apprend (voy. v° Canal) qu'une résolution du conseil des Cinq-Cents, qui lui paraît éminemment sage, a établi, à l'occasion du canal du Midi, le principe « que les « grands canaux de navigation à l'usage du public « font essentiellement partie du domaine public; que « les concessions qui peuvent en avoir été faites ne « peuvent faire obstacle aux mesures à prendre pour « leur conservation, amélioration et agrandissement, « sauf le droit des concessionnaires aux rembourse- « ments et indemnités qui peuvent leur être dus, et « la continuation de leur jouissance jusqu'à l'acquit- « tement entier et effectif. » Et ce principe est évidemment celui qu'on a pris pour point de départ dans la loi du 21 vendémiaire an V, pour régler la perception d'un droit de navigation sur le canal du Midi, et dans celle du 29 floréal an X, qui étend le régime de la grande voirie à toutes les contraventions commises sur les *canaux*, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art.

Nous avons nous-même montré, lorsqu'il s'est agi des chemins de fer, comment le système des concessions se conçilie avec les priviléges dont jouissent les dépendances du domaine public, au double point de vue de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité. (Voy. notre *Traité général*, t. III, chap. v.) Les concessionnaires de canaux, de même que les concessionnaires de chemins de fer, ne sont, quant à la création du canal, que les entrepreneurs d'un travail public (voy. ord.

Digitized by Google

25 juil. 1834, canal d'Aire), et, quant à son exploitation, que les entrepreneurs d'un service public. La concession, envisagée dans les divers besoins auxquels elle pourvoit, implique ici, comme pour les ponts, comme pour les bacs et bateaux, et comme pour tous les passages d'eau, deux contrats distincts, et dont le lien est uniquement dans ce fait, que le produit assuré par l'un doit faire le prix dû pour l'exécution de l'autre. Et ce serait se méprendre étrangement sur la nature et le but de ce genre de stipulations que de les assimiler aux contrats prévus et réglés par la loi civile, et de supposer que leur effet est de jeter dans le commerce les choses auxquelles elles s'appliquent. L'usage de la concession est propre à l'administration ; son mérite est de lui donner le moyen de pourvoir à des dépenses d'utilité générale sans recourir au trésor de l'État, et il se prête particulièrement aux exigences des services en vue desquels a été créé et doit être conservé le domaine public.

La Cour de cassation semble avoir eu quelque peine à se rendre compte de cette distinction. Elle dit dans un arrêt du 5 mars 1829, « que s'il existe « des canaux construits par l'État ou devenus par « une cause quelconque sa propriété, il existe aussi « des canaux construits par des particuliers à leur « propre compte et risque, formant leur propriété ; « que sans doute, les canaux de la première espèce « font partie du domaine public ; mais que ceux de « la seconde ne sont que des propriétés particulières, « grevées de la servitude perpétuelle de rester en cet « état, et de livrer passage à tous ceux qui le récla- « ment, conformément aux règlements et aux tarifs. »

Digitized by Google

Plus tard, elle eut à revenir sur ce point. La Cour de Paris, saisie d'une question de prescription relative aux francs-bords du canal de Briare (1), avait jugé que ce canal, et ses dépendances, *quoique appartenant à des particuliers*, faisait partie du domaine public, puisqu'il avait été creusé pour l'utilité commune, *et qu'ainsi, il était hors du commerce*, et qu'il était de principe qu'on ne pouvait prescrire, par la possession, les choses qui étaient hors du commerce. Il y eut pourvoi et le pourvoi fut rejeté par un motif, en droit, ainsi conçu : « Attendu que les canaux de na-« vigation et leurs dépendances établis en vertu de « concessions faites par l'autorité publique, sur des « terrains appartenant à des tiers expropriés pour « cause d'utilité générale, lors même qu'ils ont été « concédés à des particuliers, sont des voies publi-

(1) Le canal de Briare a été concédé par lettres patentes de 1638. Aux termes de ces lettres patentes, Louis XIII donnait en toute propriété, à des entrepreneurs, le canal de Briare commencé et abandonné par le gouvernement. Ce don leur était fait sous la condition qu'ils achèveraient le canal dans quatre années ; et pour qu'ils pussent y parvenir, ils étaient autorisés à s'emparer de tous les terrains qu'ils jugeraient nécessaires à la construction du canal, et à prendre, dans toute la longueur du canal, des francs-bords de deux perches de large.

Sous l'ancienne monarchie, on n'avait point à se préoccuper de règles et de principes généraux en matière de travaux publics. Le roi réunissait à cet égard, dans ses mains, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif; les lettres patentes délivrées pour chaque entreprise, renfermaient les dispositions législatives, les prescriptions réglementaires et les stipulations contractuelles nécessaires pour en assurer l'exécution. Les choses se passaient pour toutes les concessions, comme elles se sont passées, de nos jours, pour les concessions de chemins de fer qui devaient être soumises à l'homologation du pouvoir législatif. C'est là un fait qu'il ne faut pas perdre de vue dans l'étude des titres et actes anciens.

Digitized by Google

« ques par destination perpétuelle ; que l'usage au-
« quel ils sont consacrés, dans l'intérêt général, ne
« permet pas qu'ils soient démembrés ; que les par-
« ties qui les constituent, notamment les rigoles et
« les francs-bords, forment un tout indivisible, né-
« cessaire à leur destination ; que, si un canal pris
« dans son ensemble et avec toutes ses dépendances
« peut être aliéné, chacune de ses parties, considérée
« seule et isolément, est hors du commerce, parce
« que cette propriété doit être conservée intacte ;
« qu'ainsi, chaque partie séparée est imprescripti-
« ble... » (Voy. arrêt 22 août 1837.) A vrai dire, il ressort de cet arrêt que la Cour hésitait devant la proclamation d'un principe absolu, mais il en ressort aussi qu'elle était entraînée par la force des choses à en faire l'application.

Le conseil d'État, au contraire, n'a jamais fait difficulté d'invoquer le principe comme certain. (Voy. ord. 9 fév. 1847, héritiers Chevalier.) Enfin, le tribunal des conflits aurait, au besoin, tranché la question. Il a été constamment décidé que la détermination des limites des talus ou francs-bords des canaux de navigation, était de l'office exclusif de l'administration, et cela en partant de l'idée que les canaux et leurs dépendances faisaient essentiellement partie du domaine public. (Voy. arrêts 3 avril 1850, Deherripon ; 5 nov. 1850, de Béthune.)

61. — Les canaux d'irrigation et de desséchement ne répondent pas comme les canaux de navigation, à un besoin commun. Le nombre des intéressés à leur confection ou à leur entretien est plus ou moins grand et les mesures prises pour régler l'usage

Digitized by Google

auquel ils sont affectés sont plus ou moins générales, mais on n'est jamais autorisé à les considérer comme assujettis à un usage public. Aussi la loi du 29 floréal an X n'a-t-elle pas étendu à ces canaux la juridiction instituée pour la grande voirie. La dérogation aux lois de la propriété, en ce qui les concerne, n'a trait qu'à la surveillance définie et organisée par l'arrêté du 19 ventôse an VI.

62. — Une loi du 15 avril 1829 a déterminé les cours d'eau sur lesquels le droit de pêche est réservé à l'État. La législation n'a pas entendu régler par cette loi les droits de propriété sur les rivières ; il n'a voulu statuer que sur le droit de pêche. La portée de ses dispositions sous ce rapport, formellement indiquée au cours de la discussion, a été précisée par le gouvernement lui-même dans le rapport au roi, *sur lequel* a été rendue l'ordonnance du 10 juillet 1835, dont l'objet est de désigner par département, pour toute la France : 1° Quelles sont les parties de fleuves et rivières et de canaux navigables ou flottables en trains sur lesquelles la pêche doit être exercée au profit de l'État. 2° Les limites entre la pêche fluviale et la pêche maritime. Le ministre des finances, après avoir dit que la préparation du règlement a été confiée à une commission spéciale, poursuit : « Il est à remarquer que, se renfermant dans « l'application des articles 1er et 3 de la loi du « 15 avril 1829, la commission n'a dû considérer les « rivières que sous le rapport du droit de pêche que « l'État est appelé à exercer. Elle a écarté les ques- « tions qui peuvent se rattacher aux droits plus ou « moins étendus du domaine public. Le projet d'or-

Digitized by Google

« donnance qu'elle a préparé n'a donc pour but et ne « peut avoir pour résultat de déplacer les limites de ce « domaine, telles qu'elles sont ou peuvent être fixées « en vertu des lois ou des règlements en vigueur. » Voilà qui est positif : la mention d'un cours d'eau au tableau annexé à l'ordonnance du 10 juillet 1835, implique sans doute une reconnaissance de navigabilité ou de flottabilité, puisque le droit de pêche ne peut appartenir à l'État que sur un fleuve, une rivière ou un canal navigable ou flottable (1). Mais ce n'est pas là l'effet direct de la mesure, et la question de navigabilité n'est pas tranchée à l'égard des cours d'eau ou parties des cours d'eau qui ne figurent pas à ce tableau. Cette question veut être envisagée en elle même.

63. — La navigabilité n'exprime rien autre chose qu'une aptitude à la navigation, soit sous le point de vue de la *possibilité* de la rivière, que sa profondeur, sa largeur, la régularité et la rapidité de son cours rendent propre à supporter des bateaux, des trains ou des radeaux, soit sous le point de vue des besoins publics qui exigent la conservation ou l'établissement d'une ligne de navigation dans telle ou telle direction. L'appréciation de ce double fait est si évidemment de l'office de l'administration qu'on n'a jamais songé à lui contester le droit exclusif de *reconnaître* et *déclarer* la navigabilité des cours d'eau (Voy. L. 14 floréal an X, art. 13; décr. 22 janv. 1808, art. 1er; L. 13 avril 1829, art. 3) (1).

(1) La reconnaissance ou déclaration, dans les circonstances et pour les effets prévus par ces lois et décrets, doit être faite par acte du chef de l'État.

Digitized by Google

Il en est des actes de reconnaissance ou de déclaration de navigabilité, comme des actes de reconnaissance ou de déclaration de vicinalité, et comme des actes déclaratifs de domanialité. (Voy. *suprà*, n° 61.) L'affectation à l'usage public est immédiate et absolue, et, quant aux droits de propriété atteints par la mesure, ils se résolvent en un droit à indemnité. On est, à vrai dire, sous le coup d'une expropriation pour laquelle l'action administrative est dégagée de toute forme, et même de la condition de l'indemnité préalable.

64. — Mais la navigabilité n'a jamais été subordonnée, quant à ses conséquences légales, à une constatation régulière, officielle, sous forme de reconnaissance ou de déclaration ; on ne peut voir et on n'a jamais vu dans la navigabilité qu'un fait, et ce fait lui-même est essentiellement variable ; chaque cours d'eau peut, dans toute son étendue et sur divers points, devenir navigable, cesser de l'être et le redevenir d'un instant à l'autre. Il n'est donc rien de plus ordinaire que de voir surgir la question de navigabilité, pour le passé, dans les instances en réclamation d'indemnité. Supposons que le maître d'une usine que l'administration a fait détruire ensuite d'une déclaration de navigabilité, soutienne que le cours d'eau n'était pas navigable à l'époque de la création de son établissement, et que l'administration n'a pu le supprimer qu'à charge d'indemnité. Supposons encore que des riverains dépossédés du droit de pêche dans les prévisions et conformément aux dispositions de l'art. 3 de la loi du 15 avril 1829, prétendent que jusqu'alors la rivière n'était pas navi-

Digitized by Google

gable, que le droit de pêche leur appartenait et qu'ils doivent être indemnisés de sa perte. Il est de toute évidence que pour prononcer sur l'action en indemnité, il sera indispensable de commencer par résoudre la question de savoir, si, anciennement, le cours d'eau était ou non navigable. Ce sera là ce qu'on appelle en langage de procédure une *question préjudicielle*. Par quelle autorité cette question devra-t-elle être examinée et décidée ?

La jurisprudence du conseil d'État est positive ; elle revendique constamment cette question pour l'autorité administrative, et pour l'autorité administrative chargée de pourvoir au règlement du contentieux. (Voy. ord. 5 août 1829, de Mirandol ; 23 juin 1841, Le Menuet.) Pour expliquer et justifier cette jurisprudence, le commissaire du gouvernement, M. Boulatignier, dans l'affaire jugée par l'ordonnance du 23 juin 1841, ordonnance rendue sur conflit, présentait des observations que l'arrêtiste résume ainsi : « La Cour royale de Caen reconnaît que, pour être à « portée de prononcer sur le mérite de l'action en in- « demnité intentée par les propriétaires riverains de « la Vire, il faut commencer par résoudre la question « préjudicielle de savoir si la portion de ladite rivière « entre la ville de Saint-Lô et les claies de Vire, était « ou non navigable, avant l'ordonnance du 10 juil- « let 1835 ; mais la Cour prétend que la connais- « sance de cette question appartient à l'autorité ju- « diciaire parce que, si l'autorité administrative a le « droit de déclarer qu'une rivière est *actuellement* « navigable ou le sera *à l'avenir*, elle ne peut statuer « pour le passé, surtout lorsque la question de navi-

Digitized by Google

« gabilité se lie à une question de propriété privée et « d'indemnité pour dépossession.

« On cherche en vain sur quoi repose cette distinc- « tion.

« En principe, on considère généralement qu'il « appartient au pouvoir exécutif de régler tout ce qui « se rapporte aux grandes voies de communication, « parce que ce sont des moyens de gouvernement « intérieur. (Voy. Proudhon, *Traité du domaine pu- « blic*, t. III, p. 152.) Ainsi, c'est l'administration « qui, sous le contrôle du pouvoir législatif et des « conseils généraux de département, classe les routes « royales ou départementales; c'est elle aussi qui « réprime les contraventions à la police de ces routes.

« S'élève-t-il des contestations sur le classement ou « *sur les limites*, c'est encore l'administration qui pro- « *nonce*, sauf à l'autorité judiciaire à apprécier les « droits de propriété que les particuliers prétendraient « avoir sur le sol, droits qui ne pourraient donner « lieu qu'à l'allocation d'une indemnité. Des règles « analogues ont dû être établies pour les voies flu- « viales de communication. C'est l'administration « qui les classe, qui réprime les contraventions à leur « police. Point de difficulté à cet égard. On recon- « naît aussi qu'il lui appartient de déclarer que des « actes administratifs ou de la matérialité des faits il « résulte que telle rivière est ou n'est pas navigable « actuellement. Comment lui refuser le droit de dé- « clarer d'après les mêmes actes ou faits, que cette « rivière était ou non navigable avant 1835? L'opé- « ration n'est-elle pas identique, ne repose-t-elle pas « sur les mêmes bases? N'y a-t-il pas toujours l'in-

Digitized by Google

« térêt d'un service public engagé dans la question ?

« La distinction dont il s'agit ne repose, d'ailleurs, « sur aucun texte de loi.

« La législation ancienne attribuait expressément « à l'administration supérieure ou aux juridictions « spéciales en dépendant, la connaissance des contes- « tations où il s'agissait de savoir si une rivière était « ou non navigable : on peut consulter à ce sujet « l'ordonnance du mois d'août 1669, sur les eaux et « forêts, titre l^er^, art. 3.

« Il est vrai que les juridictions spéciales, telles « que les maîtrises des eaux et forêts, furent suppri- « mées à la révolution de 1789 ; mais le principe de « la compétence du gouvernement sur ces matières « ne put disparaître dans une organisation politique « qui avait pour maxime fondamentale la séparation « des fonctions judiciaires et administratives ; ce « principe, au contraire, subsista comme une des « règles essentielles qui résultent de la nature même « des choses. Et il a été appliqué sans difficulté toutes « les fois que l'occasion s'en est présentée ; par exem- « ple, par la loi du 14 floréal an X, art. 14, par le « décret du 22 janvier 1808, et par la loi du 15 avril « 1829. »

Si on s'en tenait à la démonstration à laquelle tend ce passage, il faudrait admettre que la question de navigabilité, même pour le passé, ne peut être tranchée que par un acte de l'office de l'administrateur et de même nature que les actes de reconnaissance ou de déclaration de navigabilité. Or, s'il s'agit, lorsque l'administration est amenée à procéder à l'un de ces actes, de donner satisfaction à une exigence de

Digitized by Google

l'intérêt public, il en est autrement, quand il ne s'agit plus que de rechercher si une rivière était autrefois navigable, afin de reconnaître si ceux qui invoquent le titre d'anciens propriétaires dans le but d'obtenir une indemnité, pour prix de la propriété dont ils disent avoir été dépouillés, ont véritablement droit à cette indemnité. La question de navigabilité ne se présente plus alors comme question d'intérêt public. Les tribunaux insistaient sur ce point et prétendaient que, du moment qu'elle ne se présentait pas comme *question d'administration*, la question de navigabilité devait être examinée et résolue par le juge saisi de l'action en indemnité, mais le conseil d'État n'a pas voulu aller si loin. Il lui a paru que dans toute question de navigabilité, soit les actes, soit les faits à apprécier commandaient l'intervention de l'autorité administrative et que, pour le cas où elle ne surgissait et ne devait être tranchée que par rapport à un débat engagé sur des droits privés, il n'y avait d'autre concession à faire que de considérer cette question comme rentrant dans le contentieux de la grande voirie (1).

Dans ce système, au surplus, le conseil d'Etat ne fait pas difficulté de généraliser la règle en ce sens qu'il l'étend aux questions même de navigabilité *actuelle*, qui se lient à des actions en indemnité ou à des poursuites en contravention. Le conseil d'Etat, en

(1) L'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui attribue le contentieux de la grande voirie au conseil de préfecture, se trouve, en effet, visé à l'appui de toutes les décisions rendues sur conflit, à l'effet de dessaisir les tribunaux civils au profit de l'autorité administrative.

Digitized by Google

effet, a décidé que la question de savoir si un bras d'une rivière navigable est supprimé, si la navigation ne peut plus y être exercée, si enfin ce bras de rivière se trouve dans un tel état que les riverains puissent saisir les tribunaux d'une contestation relative à la propriété du sol, est du ressort de la juridiction *contentieuse*. (Voy. ord. 15 déc. 1842, Neuville.) Il reconnaît aussi journellement que le conseil de préfecture, lorsqu'il est saisi d'une poursuite en contravention, est compétent pour décider si la rivière est ou non navigable sur le point où le fait dénoncé s'est réalisé. (Voy. décr. 14 avril 1853, Cousin-Jolly; 15 juillet 1853, Vivien-Michon.) Et on est bien forcé d'avouer que, dans la question de navigabilité ainsi débattue pour le présent, l'intérêt public est toujours plus ou moins engagé, et que tout ce qu'on peut demander pour les droits privés, c'est la garantie de la juridiction contentieuse.

65. — De ce que l'état de navigabilité consiste dans une aptitude de la rivière, il s'ensuit que l'interruption pendant un temps plus ou moins long de la navigation et du flottage ne suffit point pour le faire disparaître. (Voy. décr. 22 fév. 1850, Dartigue.)

66. — Dans le cas où un cours d'eau est rendu navigable, il est dû indemnité pour l'établissement de la servitude du halage (voy. décr. 22 janv. 1808) et pour la suppression du droit de pêche. (Voy. L. 15 avril 1829.) Si les besoins de la navigation exigeaient l'expropriation d'une partie de la rive ou d'une île située dans la rivière, on ne pourrait y procéder qu'en se conformant à la loi du 3 mai 1841. (Voy. ord. 3 mai 1839, Blachier.) Mais est-il dû une indemnité

Digitized by Google

pour la suppression des autres droits, tel que celui d'irrigation? Il ne pourrait y avoir difficulté qu'autant que la navigabilité serait le résultat de travaux exécutés à cet effet; car si elle provenait d'une cause naturelle, il y aurait conquête du domaine public sur la propriété privée, et les droits des propriétaires riverains se trouveraient anéantis, non point par le fait de l'administration, mais par la disparition fortuite des circonstances qui les avaient fait naître. On pourrait même peut-être, dans le cas d'une navigabilité purement artificielle, être tenté de soutenir que le gouvernement, en rendant navigable une rivière qui ne l'était point, ne fait qu'user du droit qui lui appartient de diriger, le plus possible, les eaux du territoire vers un but d'utilité générale; mais ce droit ne comporte pas la conséquence qu'on y voudrait rattacher : le pouvoir conféré à l'administration n'a d'autre effet que de subordonner les droits privés à l'intérêt public, sans les détruire. C'est sur ce fondement que l'on indemnise les maîtres d'usines dont les établissements ont été régulièrement autorisés; et il y a évidemment même raison de décider à l'égard des propriétaires riverains, puisque leur titre procède des dispositions mêmes de la loi : indemnité leur est due pour tous les droits qui se trouveraient utilisés à leur profit au moment de l'exécution des travaux.

67. — Un des principes le plus hautement proclamés dans ces derniers temps est que l'autorité administrative a le droit exclusif de déterminer les limites des rivières navigables ou flottables. (Voy. ord. 4 mars 1843, Alibert; 6 mars 1844, Montsarrat; 31 mars 1847, de Soubran.) C'est en vain qu'on a

Digitized by Google

essayé de restreindre ce droit à l'avenir (voy. arrêt sur conflit, 31 mai 1851, Duhamel), ou de distinguer entre les limites *naturelles* et les limites *administratives*, de manière à permettre au gouvernement d'assigner au cours des eaux la direction qui lui paraîtrait le plus en rapport avec les besoins de la navigation, tout en réservant à l'autorité judiciaire le droit de reconnaître, en vue de l'indemnité à obtenir par le propriétaire riverain, le point de démarcation entre le domaine du fleuve et la propriété privée (voy. arrêt de la Cour de cassation, 23 mai 1849); toute transaction a été repoussée, et l'on a décidé que l'administration se trouvait investie du droit souverain de déterminer, dans tous les cas et d'une manière absolue, ce qui était du domaine public et ce qui n'en était point.

Nous retrouvons, pour les cours d'eau navigables et flottables, la jurisprudence établie relativement au domaine public maritime. (Voy. *suprà*, nos 29 et suiv.) Il est à remarquer, néanmoins, que la distinction consacrée par le décret du 21 février 1852, entre les déclarations de domanialité et les délimitations nous fait ici défaut; qu'il s'agisse d'une attribution au domaine public ou d'une reconnaissance des dépendances actuelles ou anciennes de ce domaine, il n'est besoin que d'un simple arrêté préfectoral contre lequel les tiers n'ont d'autre ressource que celle de l'appel au ministre par la voie administrative.

68. — Voici, au surplus, un exemple qui fera comprendre comment doit être entendu et respecté le droit réservé à l'administration : un sieur Vignat était propriétaire d'une pièce de terre appelée le pré

Digitized by Google

Caillat, située sur la rive droite du Rhône, et joignant un des bras de ce fleuve. En 1848, il fit assigner le préfet de l'Ain, comme représentant l'État, à l'effet de voir dire qu'il était propriétaire d'une losne adhérente à son pré, ainsi que l'alluvion contiguë à la losne. Il alléguait à l'appui de sa demande, qu'il trouverait à peine dans la possession des terrains qu'il revendiquait une compensation au dommage que les eaux lui avaient précédemment causé sur le point même où l'alluvion s'était formée.

Par un mémoire, en date du 23 février 1849, le préfet opposa l'incompétence des tribunaux civils, et soutint que l'autorité administrative avait seule qualité pour fixer la limite des fleuves et des rivières navigables, et décider, notamment, si des terrains réclamés par un particulier à titre d'alluvions faisaient ou non partie du lit du fleuve.

Le 28 août 1849, jugement du tribunal de Trévoux, qui rejette le déclinatoire par ce motif, entre autres, « qu'en réclamant la propriété d'une losne et « des terrains d'alluvion qui joignent sa propriété, « le sieur Vignat soulève une question de propriété « dont la connaissance appartient exclusivement aux « cours et tribunaux, sous la réserve expresse et « préalable des droits de l'autorité administrative, « qui a seule qualité pour fixer la limite des fleuves « et rivières navigables. »

Le 11 septembre suivant, par un arrêté de délimitation du lit du Rhône, le préfet déclara que tous les terrains litigieux faisaient partie du domaine public ; et, le même jour, il éleva le conflit en ces termes :

Digitized by Google

« Considérant, que le terrain litigieux est compris « dans les dépendances du fleuve du Rhône, ainsi « que cela résulte de la délimitation mentionnée « dans l'arrêté préfectoral de ce jour;

« Que cet arrêté est un acte administratif qui doit « recevoir son effet jusqu'à ce qu'il en ait été or- « donné autrement par l'autorité compétente;

« Que si le sieur Vignat prétend que cet arrêté fait « grief à ses intérêts, il peut se pourvoir par-devant « qui de droit pour le faire infirmer, mais que jus- « qu'à ce que cette question préjudicielle soit vidée, « le tribunal civil de Trévoux ne pouvait, sans em- « piéter sur les attributions de l'autorité administra- « tive, se déclarer compétent pour connaître de la « question de propriété soulevée par le sieur Vignat;

« Qu'en repoussant ces principes invoqués dans le « déclinatoire du 23 février 1849, le tribunal de « Trévoux a méconnu les règles de la compétence et « formellement violé les lois sur la matière, — Ar- « rête : le conflit est élevé sur l'instance portée de- « vant le tribunal civil de Trévoux, et relative à la « propriété d'une losne du Rhône et des alluvions ou « atterrissements qu'elle renferme au territoire de « Reynost, en face de l'héritage du sieur Vignat. »

Le ministre des finances estimait qu'il y avait lieu de confirmer cet arrêté. Selon lui, l'administration n'avait jamais contesté que la question de propriété des biens en litige ne fût de la compétence des tribunaux civils. Mais elle soutenait à juste titre que la question de propriété relative au bras du Rhône et à l'alluvion revendiqués par le sieur Vignat, était subordonnee à celle de savoir si ces objets étaiant on

Digitized by Google

non une dépendance du lit du fleuve. Cette dernière question était essentiellement du ressort de l'autorité administrative, le tribunal de Trévoux aurait dû, tout en retenant la cause au fond, et en déclarant sa compétence en ce qui concernait la propriété, surseoir à statuer jusqu'à ce que le préfet eût pris un arrêté contenant déclaration de limites, sauf à prononcer ensuite s'il y avait lieu, c'est-à-dire dans le cas où, d'après cet arrêté, la losne et l'alluvion litigieuses auraient été reconnues ne pas faire partie du domaine public.

Devant le tribunal des conflits, Vignat disait, au contraire, que sa demande, fondée sur les articles 556, 557 et 563 du Code civil, portait sur une véritable question de propriété dont la connaissance était *attribuée* à l'autorité judiciaire, tant en vertu de la *loi du* 24 août 1790 qui règle la compétence des tribunaux que par les lois des 1er décembre 1790, 4 septembre 1792 et 14 ventôse an VII, qui les chargent de prononcer sur les difficultés domaniales. L'arrêté préfectoral du 11 septembre 1849 portant délimitation du lit du Rhône, pris évidemment pour servir de base et d'argument à l'arrêté de conflit, était postérieur non-seulement à l'exploit introductif d'instance, mais même au jugement qui avait rejeté le déclinatoire, il ne pouvait donc avoir d'influence sur la solution de la question de compétence qui devait être appréciée eu égard au caractère qui appartenait dès l'origine, à l'action. Cet arrêté pouvait, sans doute, modifier le but, le résultat de l'action ; mais il ne pouvait en changer la nature, il s'agissait toujours de la reconnaissance d'un droit de propriété

Digitized by Google

qui devait, suivant les cas, s'exercer par la mise en possession du terrain, ou se résoudre en une simple indemnité. Les lois invoquées dans l'arrêté de conflit, ajoutait le sieur Vignat, ne confèrent à l'autorité administrative que des droits d'administration et de police. Cette autorité est chargée de veiller à la conservation des rivières, d'assurer le libre cours des eaux, de les diriger dans des vues d'intérêt général, de réprimer les entreprises des particuliers, d'étendre le lit du fleuve selon ce qu'exigent les besoins de la navigation ; elle peut ordonner toutes les mesures nécessaires dans ces divers buts, elle a même le droit de s'emparer à cet effet des terrains limitrophes, mais rien ne l'autorise à anéantir les droits de propriété que la loi donne aux riverains. Elle peut seulement par les mesures qu'elle ordonne, en modifier les conséquences en les réduisant à une indemnité. De là résulte la nécessité de distinguer entre les limites naturelles du fleuve et ses limites administratives que l'administration détermine, limites dans lesquelles son action doit librement s'exercer pour assurer les intérêts publics qui lui sont confiés. Mais lorsqu'il s'agit de fixer la limite qui sépare le lit du fleuve, propriété de l'État, des propriétés riveraines, cette fixation doit être faite conformément aux principes du droit civil. Or, pour rester entièrement indépendante de la délimitation administrative, cette fixation doit appartenir aux tribunaux.

Le sieur Vignat faisait enfin, remarquer que le conflit était devenu sans objet, puisque la question préjudicielle, la seule qui pût appartenir à l'administration, avait été tranchée par l'arrêté de délimita-

Digitized by Google

tion, et il demandait que l'arrêté de conflit fût annulé.

Le commissaire du gouvernement, M. Vuitry, s'est exprimé ainsi (1) :

« A qui appartient le droit de fixer, de limiter le « domaine public ? à l'administration. Ce principe à « été maintes fois consacré par le conseil d'État, et « par le tribunal des conflits lui-même, en ce qui « touche les chemins et les canaux. Ce droit de l'ad- « ministration n'est pas, à bien dire, méconnu dans « le procès actuel, et pourtant il ne s'agit ici que d'une « question de délimitation du domaine public, qui a « un caractère particulier tiré des circonstances dans « lesquelles elle naît. Le sieur Vignat dit : La con- « testation porte sur une alluvion ; et d'après les ar- « ticles 556 et 563 du Code civil, l'alluvion appar- « *tient* aux propriétaires riverains, c'était donc une « véritable question de propriété qui était soumise au « tribunal de Trévoux. Oui, l'alluvion peut être « l'objet de questions de propriété, mais, préjudiciel- « lement, il y a lieu de rechercher quel est le lit du « fleuve, où commence et où cesse le domaine pu- « blic, et si l'alluvion est encore comprise dans le lit « du fleuve, auquel cas elle ne saurait être suscep-

(1) Je dois à l'extrême obligeance de M. d'Auribeau, aujourd'hui secrétaire général de la préfecture de la Seine-Inférieure, qui a rempli les fonctions de secrétaire près le tribunal des conflits, pendant presque toute l'existence de ce tribunal, la communication de comptes rendus dans lesquels il s'était étudié à recueillir, autant que possible, *textuellement* les observations présentées dans chaque affaire par le commissaire du gouvernement. C'est à cette source que je puise toute les fois que j'ai à me référer à tout ou partie de la discussion d'un point réglé par le tribunal des conflits.

Digitized by Google

« tible de propriété privée. Si, au contraire, après « cette délimitation préalable, l'alluvion ne se trouve « pas faire partie du domaine public, alors des « questions de propriété peuvent s'élever, soit entre « divers propriétaires riverains, soit entre le propriétaire de la rive et l'État.

« L'alluvion se constitue lentement, successivement ; avant qu'elle ne soit complétement formée, « elle peut être un obstacle à la navigation, et l'administration a, sans aucun doute, le droit de la « faire disparaître. Mais supposons que le lit du fleuve « soit suffisamment large, et que l'alluvion se forme ; « à quelle époque naît le droit de propriété des riverains sur cette alluvion, dans quelle limite l'ouverture à ce droit existe-t-elle, jusqu'où va l'extension « du droit nouveau? Voilà ce qu'il est fort difficile « de prescrire. Quelle est la limite des eaux, la hauteur de l'étiage, etc., etc? On rencontre ici toute « une série de questions qu'il est nécessaire de trancher, au point de vue de l'intérêt public et du « service de la navigation. C'est à l'administration « qu'il appartient de les résoudre, et elle n'a pas à se « préoccuper du droit des riverains qui conservent la « contenance que portent leurs titres. L'administration qui résout ces questions fait un acte d'administration, non pas en vertu de son pouvoir de « juridiction, mais en vertu de son pouvoir administratif. Il y a donc là une question préjudicielle, « après la décision de laquelle seulement naît le droit « du propriétaire riverain à l'alluvion.

« On convient que l'administration a le droit de « fixer la largeur du fleuve, mais on ajoute que cela

Digitized by Google

« n'empêche pas le propriétaire de faire reconnaître « son droit par les tribunaux, et que ce droit peut se « résoudre en une indemnité. Cela peut être vrai « quand il s'agit d'élargir le lit du fleuve. Mais ici, il « s'agit de le restreindre et de décider si des atter- « rissements qui étaient dans le lit du fleuve, ont « cessé d'en faire partie, et sont susceptibles de pro- « priété privée. C'est le domaine riverain qui veut « s'étendre, par conséquent il ne saurait y avoir lieu « à indemnité.

« Si l'administration au moment où l'alluvion se « forme, alors qu'il n'y a aucun droit de propriété « possible sur cette chose qui n'existe pas encore, la « détruit dans l'intérêt de la navigation, dira-t-on « qu'il y aura lieu à indemnité ?

« *En* fait, on invoque cette circonstance que l'allu- « *vion* réclamée aurait été autrefois la propriété du « sieur Vignat, qu'emportée par les eaux elle se « serait reformée comme alluvion. Qu'importe ? Ce « n'est pas en vertu de son ancien droit que Vignat « réclame, c'est en vertu d'un droit nouveau, qu'il « prétend né de l'alluvion. C'est si bien un droit « nouveau, que si, au lieu d'une alluvion, c'était une « île, elle appartiendrait à l'État.

« On fait une autre objection qui a plus de valeur, « on dit : Mais le jugement réserve les droits de l'ad- « ministration. Les considérants semblent, en effet, « contenir une réserve tout à fait en rapport avec les « principes que nous soutenons ici. Mais le jugement « n'est pas dans les motifs; il est tout entier dans le « dispositif, et le tribunal, pour être conséquent, « aurait dû surseoir à statuer sur la question qui lui

Digitized by Google

« était soumise, jusqu'à ce que l'administration eût « décidé si l'alluvion en litige faisait ou non partie « du domaine public. Et c'est ce qu'il n'a pas fait.

« Nous arrivons au raisonnement qui termine les « observations du sieur Vignat. L'arrêté de conflit « est sans objet, soutient-il, parce que cette ques- « tion préjudicielle a été tranchée par l'arrêté de « délimitation pris le même jour que cet arrêté. « C'est une grave erreur; l'arrêté de délimitation ne « fait pas que le tribunal ait dû retenir la connais- « sance de l'affaire. Si on annulait le conflit, le « tribunal saisi du litige pourrait ne pas tenir compte « de l'arrêté de délimitation et passer outre; le ju- « gement qu'il a rendu conserverait force et valeur. « Nous estimons donc que l'arrêté de conflit doit être « confirmé en tant qu'il revendique pour l'admini- « tration la connaissance de la question préjudicielle « relative à la délimitation du lit du Rhône.»

Le tribunal des conflits a, en effet, statué en ce sens par un arrêté ainsi conçu :

« Le tribunal, — Vu les art. 556, 557 et 563 du « Code civil; — Vu la loi du 22 déc. 1789, art. 2, « sect. 3; la loi des 16-24 avril 1790, art. 13, tit. 2; « la loi du 6 septembre 1790, art. 6; l'arrêté du 19 « ventôse an VI; la loi du 29 flor. an X; — Vu « l'art. 89 de la Constit. de 1848, la loi du 3 mars « 1849, le règlement du 26 octobre 1849, la loi du « 24 février 1850, les ord. des 1er juin 1828 et 12 « mars 1831; — Considérant que la demande du « sieur Vignat, qui a pour objet la revendication « d'une losne de terrain sise sur l'un des bras du « Rhône, et de l'alluvion qui s'est formée en face de

Digitized by Google

« cette terre à laquelle elle est adhérente, est com-
« battue par l'État qui soutient que cette question
« de propriété est subordonnée à la reconnaissance
« des limites anciennes ou nouvelles du fleuve ; —
« Considérant qu'aux termes des lois sus-visées, c'est
« aux autorités administratives qu'il appartient de
« reconnaître et de déclarer les limites du domaine
« public et notamment celles des cours d'eau navi-
« gables, ainsi que d'assurer le libre cours de la na-
« vigation ; — Que dès lors, c'est avec raison que le
« préfet revendique, pour l'autorité administrative,
« la question préjudicielle de délimitation du lit du
« Rhône ;

« Décide : — Art. 1er. L'arrêté de conflit, pris par
« le préfet de l'Ain le 11 septembre 1849, est con-
« *firmé* en tant qu'il revendique, pour l'autorité ad-
« *ministrative*, la connaissance de la question préju-
« dicielle relative à la délimitation du lit du Rhône.
« — Art. 2. Est considéré comme non avenu le juge-
« ment du tribunal de Trévoux, en date du 28 août
« 1849. » (Voy. arrêt 3 juin 1850.)

69. — Les mêmes règles conviennent aux contestations auxquelles peut donner lieu l'application des dispositions du Code Napoléon sur la propriété des îles et des atterrissements.

Dans une espèce jugée par le tribunal des conflits, le 30 juillet 1850, et où il s'agissait de la propriété d'un banc de gravier, espèce d'îlot allongé, inculte, inoccupé, et que le préfet avait compris dans les limites du Rhône, le sieur Magnin soutenait, comme Vignat dans l'espèce précédente, que l'arrêté de délimitation d'un fleuve ne peut avoir pour résultat

Digitized by Google

d'attribuer à l'État la propriété ou la possession de tous les terrains existant entre les deux rives. Il invoquait, dans ce sens, l'art. 560 du Code Napoléon, aux termes duquel les îles et atterrissements qui se forment dans le lit des fleuves ou rivières navigables ou flottables appartiennent à l'État, *s'il n'y a titre ou prescription contraire.* « En présence de cet article, disait-il, un arrêté de délimitation ne saurait être suffisant pour déposséder tous les propriétaires limitrophes d'un fleuve. Sans doute, l'arrêté pris par l'administration peut exproprier les propriétaires des terrains dont elle a besoin pour la navigation, moyennant indemnité; mais, s'il y a contestation sur la question de savoir à qui les terrains appartiennent, c'est toujours aux tribunaux civils qu'il faut s'adresser pour faire résoudre la question de propriété, et toujours aux juges de paix qu'il faut soumettre les questions de possession qui leur sont exclusivement attribuées par l'art. 10, tit. 3 de la loi des 16-24 août 1790. »

Le ministre des travaux publics a répondu : « Si « l'on admettait cette doctrine, on enlèverait à la « juridiction administrative sa véritable portée. Quel « est, en effet, le but de la délimitation du lit d'un « fleuve, sinon de déterminer l'étendue du sol que ce « fleuve s'est, en quelque sorte, approprié, et qui, « faisant partie intégrante de son lit, forme à ce titre « une portion du domaine public, inaliénable, im- « prescriptible et non susceptible de propriété privée?

« On ne saurait donc prétendre que des terrains « auxquels l'administration a reconnu ce caractère « de domanialité, puissent devenir l'objet d'une pro-

Digitized by Google

« priété et d'une possession exclusive aux termes des « art. 711 et 712 du Code civil.

« Cette portion de territoire rentre évidemment « sous l'application de l'art. 538 de ce Code.

« Il est vrai qu'un terrain compris ou enclavé dans « les limites d'un fleuve, tel qu'une île, un îlot ou un « atterrissement, peut devenir l'objet d'une propriété « privée, mais pour qu'il en soit ainsi il est néces- « saire, que ce terrain, aussi bien que les rives elles- « mêmes, ait été préalablement l'objet d'une dé- « limitation administrative et qu'il ait été constaté « que ce terrain est sorti du lit du fleuve et ne fait « plus partie du domaine public, imprescriptible et « inaliénable. Or, à l'administration seule appartient « le droit de faire cette constatation.

« Ces principes se concilient pleinement avec un « *arrêt* rendu le 20 mai 1850, par le tribunal des « conflits (1).

« Cet arrêt reconnaît que si c'est à l'autorité ad- « ministrative *seule* qu'il appartient de déterminer « les limites du domaine public, la reconnaissance « de ces limites ne peut avoir pour effet de priver les « citoyens des droits qui résultaient pour eux, soit de « la propriété acquise, alors que *le fonds était suscep- « tible de propriété*, soit de concessions à eux faites « par l'administration. »

70. — L'application a été poussée plus loin encore, le tribunal des conflits a jugé que l'administration, armée de son droit de reconnaissance et de délimitation, suivait le cours d'eau dans ses déplace-

(1) Voy. arrêt 20 mai 1850, Desmarquet.

Digitized by Google

ments (Voy. arrêt 31 mai 1851, Duhamel; 3 juillet 1852, Veye); et qu'ainsi, il n'appartenait qu'à elle de voir et déclarer si le terrain envahi par une dérivation forme une dépendance du lit principal et fait, par suite, partie du domaine public! « Lorsque « l'État, disait M. Rouland en concluant à titre de « commissaire du gouvernement, dans le débat sur « cette question, est engagé dans un procès avec « un particulier, et que l'autorité administrative in- « tervient et dit, dans l'intérêt de la compétence ad- « ministrative : Prenez garde, vous avez à déclarer « que ce cours d'eau, cet objet en litige, fait partie du « domaine public; arrêtez-vous, vous allez empiéter « sur mes attributions! les tribunaux doivent s'ar- « rêter. Il n'est pas vrai de dire que l'administration « n'a que le droit de conserver le domaine public. « Ce domaine n'est pas toujours préexistant, il naît, « il s'accroît, de rien il devient quelque chose, et un « jour arrive où ce qui n'était pas un fleuve est un « fleuve. Si l'on admettait cette doctrine, que c'est « seulement du droit de conservation que naît pour « l'État le droit de délimitation, le droit d'acquisi- « tion n'existerait pas pour lui.

« Mais l'État parce qu'il va rencontrer dans ce dé- « veloppement du domaine public, la préexistence de « l'intérêt particulier, sera-t-il obligé de lui subor- « donner l'intérêt public? Evidemment non. L'État « n'a pas seulement le droit de reconnaître et de « conserver le domaine public, il a encore celui de « le créer. — (Voy. arrêt 21 juin 1850, Dihnix; voy. aussi en ce sens, *suprà*, nos 31, 32 et 33.)

71. — Dans tout ceci, nous n'avons fait mention

Digitized by Google

que des fleuves et rivières ; les canaux de navigation (Voy. arrêt 20 mai 1850, Desmarquet ; décr. 16 février 1850, Grass ; 11 mai 1850, Lauque), et les rivières canalisées (Voy. arrêts 3 avril 1850, Delherripon ; 5 nov. 1850, de Béthune), sont dans les mêmes conditions. L'administration procède, préjudiciellement aux questions de propriété ou d'indemnité, à la délimitation non-seulement du cours d'eau, mais aussi des francs-bords du canal. C'est à elle encore qu'il appartient de décider si les digues d'une rivière canalisée sont naturelles ou artificielles ; décision d'où résultera une présomption de propriété en faveur des propriétaires riverains, ou en faveur de l'État. (Voy. Cour de cassation, 30 mars 1840.) Ces divers points ont été examinés par le commissaire du gouvernement, dans l'espèce sur laquelle est intervenu l'arrêt du 5 novembre 1850.

« L'affaire du sieur de Béthune, a dit M. Vuitry, « offre à juger une question de compétence qui a « déjà été résolue par le tribunal des conflits. Le « sieur Béthune est propriétaire le long du canal « navigable de la Colme. Il prétend avoir été « toujours propriétaire et possesseur des berges « de ce canal. Nonobstant, l'Etat a amodié le pro- « duit des bords. Le sieur Béthune actionna l'Etat « qui fut condamné. Il interjeta appel, le préfet pré- « senta un déclinatoire, et le tribunal sursit à statuer « jusqu'à ce que le lit du canal de la Colme eût été « déterminé. Le préfet prit un arrêté de conflit, par « lequel il revendiquait pour l'autorité administrative « le droit de délimiter non-seulement le lit du canal, « mais les berges et francs-bords qui l'entouraient.

Digitized by Google

« L'action possessoire soulevait une autre question « préjudicielle, qui était celle de savoir si les berges « faisaient partie du domaine public. Le tribunal a fait « en partie droit au principe invoqué par le préfet, en « disant que la délimitation du lit des fleuves ne lui « appartenait pas et qu'elle serait réservée à l'auto- « rité administrative. Ceci aurait suffi, s'il se fût agi « d'une rivière dont les bords, sous la réserve du « chemin de halage et autres servitudes de la même « sorte, n'étant pas le produit du travail des hommes, « sont susceptibles de propriété privée. Mais ce n'é- « tait pas assez pour une rivière canalisée ou un « canal. Les francs-bords en ce cas font partie du « canal. Le domaine public s'étend sur les berges du « canal aussi bien que sur le lit de la rivière. Dira- « t-on que c'est une question de savoir si cette rivière « canalisée constitue actuellemeut un canal ou une « rivière ? Nous répondrons que c'est encore là une « question qui a le caractère administratif. Il faut « rechercher qui a fait ordonner les travaux de ca- « nalisation, en quelle forme ces travaux ont été exé- « cutés. C'est à l'administration seule qu'il appartient « encore de déterminer si sur certaines parties, les « berges sont restées naturelles, ou si elles sont le « résultat d'un travail de main d'homme ; cela est « encore administratif, le droit de propriété restant « toujours réservé. S'il s'agit en définitive, de la de- « mande qu'a faite le sieur Béthune, d'être mis en « possession d'une partie de terrain qui fait partie du « domaine public, c'est à l'autorité administrative « qu'il appartient de statuer sur cette demande. »

72. — Nous avons constamment supposé que le

Digitized by Google

débat était entre des riverains et l'État. Ce n'est pas là une circonstance indifférente. Dans les instances engagées entre simples particuliers, le domaine public ne court aucun danger, le jugement ne saurait en rien préjudicier à l'exercice que l'administration pourrait être ultérieurement amenée à faire de son droit de reconnaissance et déclaration de domanialité. Ce serait donc à tort que le préfet croirait devoir intervenir par la voie du conflit. (Voy. décr. 2 déc. 1853, héritiers Champel.)

73. — Nous n'avons pas à nous occuper du droit de l'État sur les îles, îlots et atterrissements dans le lit des fleuves ou rivières navigables ou flottables, qui constituent entre ses mains une propriété purement privée, régie par les lois civiles. Nous ferons seulement remarquer que l'édit de décembre 1693, qui avait dispensé les détenteurs de ces biens des preuves de propriété exigées par l'édit de 1683, s'est borné à les confirmer dans leur possession, sans en changer le caractère ni le titre. (Voy. cour de cassation, 12 mai 1852.)

74. — Après avoir déterminé quelles sont, en matière de cours d'eau, les dépendances du domaine public, il reste à rechercher quelle est la condition des propriétés privées qui les avoisinent, et quels sont les droits et les devoirs du gouvernement qui s'y rattachent.

CHAPITRE DEUXIÈME.

SERVITUE DE HALAGE.

75. — Établissement du *chemin de halage* et du *marchepied*.
76. — Au profit de qui et pour quel usage la servitude a été établie.

Digitized by Google

77. — Étendue de la servitude.
78. — Les bras non navigables des fleuves et rivières ne sont pas assujettis à la servitude de halage.
79. — Il est interdit d'en user pour les besoins de l'exploitation des héritages.
80. — La servitude existe-t-elle pour les fleuves et rivières ou parties de fleuves et rivières sur lesquels la navigation ne se fait qu'à l'aide du flux et reflux ou du vent ?
81. — Il n'y a point à distinguer entre les rivières naturellement navigables et les cours d'eau qui ne sont devenues navigables que par l'effet de travaux d'art.
82. — L'établissement du marchepied n'est subordonné à aucune désignation ni délimitation.
83. — La servitude suit les rives des cours d'eau dans toutes leurs variations.
84. — Assimilation du marchepied aux grandes routes, sous le rapport de sa police et de sa conservation. — Cette assimilation ne va pas jusqu'à l'obligation de demander alignement pour planter ou bâtir.
85. — Largeur du chemin de halage.
86. — Dispositions particulières à certaines rivières.
87. — Du cas où le chemin doit être établi sur les deux rives. — Y a-t-il lieu à indemnité ?
88. — Établissement du chemin de halage sur les rives des îles.
89. — Le chemin sur les rives des îles est-il dû de plein droit ?
90. — De l'indemnité pour le cas où un cours d'eau, jusque-là non navigable, est affecté à la navigation.
91. — L'indemnité doit-elle être préalable ?
92. — De l'autorité compétente pour connaître de la question d'indemnité.
93. — Recherches et constatation de l'état ancien du cours d'eau. — Compétence.
94. — Des canaux relativement à la servitude de halage.
95. — Établissement et tracé du chemin.
96. — Suite. — Recours.
97. — Réduction par l'administration de la largeur du chemin.
98. — Du report du chemin comme conséquence de la destruction des berges.
99. — Améliorations dues à l'établissement du chemin. — Plus-value.
100. — L'entretien est à la charge de l'État.

Digitized by Google

101. — Les cours d'eau flottables en trains et radeaux suivent le sort des cours d'eau navigables relativement à la servitude de halage.
102. — De la servitude de passage pour la conduite du flot sur les cours d'eau flottables à bûches perdues.
103. — Transition.

75. — Les fonds situés le long des rivières navigables ou flottables sont assujettis à une servitude d'utilité publique qui a pour objet le *marchepied*. L'art. 650 du Code Napoléon ne fait que mentionner cette servitude, en déclarant que tout ce qui la concerne est déterminé par des lois ou des règlements particuliers. C'est à l'ordonnance de 1669 qu'il faut demander les dispositions qui la définissent et en règlent l'exercice; elles sont placées sous le titre XXVIII intitulé : *Des routes et chemins royaux ès forêts et marchepieds des rivières*. L'art. 7 porte « que les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables laisseront, le long des bords, vingt-quatre « pieds au moins, de place en largeur, pour chemin « royal et trait de chevaux, sans qu'ils puissent planter « arbre ni tenir clôture ou haie plus près que trente « pieds du côté que les bateaux se tirent, et dix pieds « de l'autre bord, à peine de 50 livres d'amende, con- « fiscation des arbres, et d'être, les contrevenants, « condamnés à réparer et remettre les chemins en « état, à leurs frais. » Le premier de ces chemins sert au tirage des bateaux à la remonte, et s'appelle *chemin de halage* (Voy. Code Nap., art. 556; décr. 22 janvier 1808); le second, destiné au passage des mariniers pour les divers services de la navigation,

Digitized by Google

prend plus particulièrement le nom de *marchepied*. Mais, si ce n'est pour la largeur à donner à chacun, nous n'aurons pas, dans la suite de notre travail, à tenir compte de la distinction.

76. — Les termes de l'ordonnance ne manquent ni de clarté, ni de précision; cependant, nous avons à prévoir d'assez nombreuses difficultés d'application; il faut se demander en premier lieu, au profit de qui et pour quel usage la servitude est établie.

L'ordonnance, considérée dans son ensemble, ne permet guère de se méprendre sur la portée qui appartient sous ce point de vue à l'art. 7 du tit. XXVIII.

Les intérêts et les besoins de la navigation ont seuls dicté ses dispositions; c'est comme voies de communication que les rivières sont réglementées; il est, dès lors, rationnel d'en conclure que la même idée a présidé à la rédaction de l'article qui nous occupe, et que l'obligation de fournir le marchepied n'a été imposée aux riverains qu'afin de ménager le moyen d'user du fleuve pour la navigation. (Voy. MM. Pardessus, *des Servitudes*, n° 139; Daviel, t. I, n° 71.) Ce principe a été mis dans la plus vive lumière lorsqu'il s'est agi, dans la loi sur la pêche fluviale, de fixer le droit des pêcheurs sur le chemin de halage. La commission ayant supprimé, comme inutile, l'art. 36 du projet, qui déclarait que les porteurs de licence avaient le droit d'user du chemin de halage pour l'exercice de la pêche, M. le directeur général des eaux et forêts et M. de Peyronnet ont indiqué la véritable intention de cet article; ils ont dit, suivant l'analyse que j'emprunte à M. Duvergier : « Il avertit « les riverains que le droit des pêcheurs est restreint

Digitized by Google

« à l'usage du chemin de halage ; que, sur ce chemin « même, ils n'ont que les droits qui appartiennent à « tous, c'est-à-dire qu'ils peuvent en user seulement « pour le tirage des bateaux ou des filets ; et qu'en- « fin, s'ils ont besoin d'un espace plus étendu pour « déposer leurs filets et les sécher, ce n'est que de « gré à gré qu'ils peuvent l'obtenir. » On a demandé le renvoi à la commission ; et M. le rapporteur a dit, pour rendre compte de son nouveau travail, « qu'elle « était de plus en plus convaincue de la vérité de ce « principe que le chemin de halage n'est qu'une ser- « vitude ; que son objet est uniquement le tirage des « bateaux ; qu'elle ne peut être rendue plus oné- « reuse pour le propriétaire ; que c'est seulement « pour le tirage des bateaux que les pêcheurs doivent « *s'en servir, mais qu'ils ne peuvent en user pour tirer* « *leurs filets hors de l'eau et les sécher*, ce qui en- « traînerait une aggravation à la servitude, et que, « pour ces opérations, ils doivent traiter avec les « riverains de la jouissance des terrains dont ils ont « besoin. » La rédaction que ces observations accompagnaient est précisément celle de l'art. 35 de la loi ; il autorise les fermiers et porteurs de licence à passer sur le chemin de halage et, néanmoins, les oblige à traiter de gré à gré avec les propriétaires de l'usage des terrains nécessaires pour retirer et étendre leurs filets.

Un avis du conseil d'État, en date du 8 messidor an XIII, avait déjà statué dans le même sens. Il s'agissait de savoir si le fermier d'un droit de pêche était fondé, en vertu de la loi du 14 floréal an X, à établir des escaves sur le chemin de halage. Cette prétention fut condamnée par les motifs suivants,

Digitized by Google

entièrement semblables à ceux qui ont été développés dans la discussion de la loi de 1829 : « Considérant que l'obligation de laisser un espace libre « sur le bord des rivières navigables est une servi- « tude imposée par la loi sur les héritages riverains « (art. 649 et 650 C. N.); que si les propriétaires de « ces héritages ne peuvent rien faire qui tende à « diminuer l'usage de cette servitude ou à la rendre « plus incommode, les individus qui font partie du « public qui a ce droit de servitude ne peuvent en user « que suivant leurs titres, sans pouvoir faire, dans le « fonds qui doit la servitude, de changement qui en « aggrave la condition (art. 701 et 702 C. N.); que le « titre de cette servitude est l'art. 7, tit. XXVIII, « de l'ordonnance de 1669; qu'il suit de cet article : « 1° que le propriétaire est tenu de souffrir le passage, « soit des gens de pied, soit des chevaux, mais non « aucun établissement à demeure, fût-il restreint « dans ce même espace ;..... Considérant que la loi « du 14 floréal an X n'a disposé que de ce qui ap- « partenait au domaine public ; que, suivant les « art. 538 et 556 C. N., la propriété nationale se « renferme dans le lit des fleuves et des rivières « navigables ; et celle des propriétaires riverains « s'étend jusqu'au bord des mêmes fleuves et rivières, « sauf la servitude du marchepied ; que les pêcheurs « n'ont droit d'exiger le marchepied et de s'en « servir que comme tous les autres navigateurs... est « d'avis : 2° que la loi du 14 floréal an X n'ayant « rien innové ni ajouté à la disposition de l'art. 7, « tit. XXVIII de l'ordonnance des eaux et forêts « de 1669, le droit de servitude des pêcheurs à terre

Digitized by Google

« se borne à l'usage du marchepied, tel que l'ont « les autres navigateurs. »

77. — L'objet de la servitude de halage ainsi défini, il est aisé de distinguer les actes que la servitude autorise, puisqu'il est de règle que toute dérogation au droit commun ne doit point s'étendre au delà des limites marquées par les motifs qui l'ont fait établir.

Nous n'hésiterons point à admettre avec MM. Pardessus (Voy. *Traité des servitudes*, n° 139) et Daviel (Voy. t. I, n° 72), que la fréquentation du chemin de halage est interdite à tous autres qu'aux navigateurs et pêcheurs; que les ports, les abreuvoirs et les gués publics offrent seuls l'accès du fleuve à ceux qui veulent y puiser de l'eau, s'y baigner, y pêcher à la ligne et, en un mot, exercer l'un de ces droits que l'on désigne sous le nom de naturels, pour exprimer qu'ils ont leur source dans des vues providentielles que la loi civile n'a pu méconnaître. Le marchepied ne constitue point un chemin dans le sens ordinaire de ce mot; ce n'est point une voie publique; il ne désigne qu'un espace qui, sans cesser de faire partie des héritages dont il dépend, est assujetti à servir de passage dans des circonstances déterminées.

Suivant la loi romaine, *riparum usus publicus est jure gentium sicut ipsius fluminis. Itaque naves ad eas appellere, funes arboribus ibi natis religare, onus aliquod in his reponere, cuilibet liberum est, sicut per ipsum flumen navigare.* (Inst., *De rerum divisione*, § 4.) Quelques auteurs semblent s'être inspirés de cette décision pour mesurer les facultés attribuées aux navigateurs eux-mêmes ou aux pêcheurs. M. Pardessus autorise le dépôt sur le marchepied des

Digitized by Google

choses destinées au transport par eau. (Voy. *Traité des servitudes*, n° 139.) M. Isambert (Voy. *Traité de la voirie*, n°s 134 et suivants) va plus loin et étend l'usage des rives à tous les actes qui se rattachent à la navigation. Cependant, la servitude de halage, telle qu'elle existe chez nous, n'a rien de commun avec les dispositions de la loi romaine sur l'usage des rives. Les ordonnances des rois, et après elles, le Code Napoléon, bien loin d'admettre que la faculté d'user du chemin procède du même titre et réponde au même droit que la faculté d'user du fleuve, supposent très-explicitement que ce chemin fait partie des propriétés riveraines, qu'il se distingue, par conséquent, des rives considérées comme dépendances du lit du fleuve, et qu'il n'est affecté qu'à certains actes déterminés. D'après cela, il faut dire que ni la lettre, ni l'esprit des lois et règlements relatifs à la servitude de halage n'imposent aux riverains qu'elle frappe, d'autre obligation que de souffrir le tirage des bateaux ; que tout acte étranger à cette opération, et notamment l'amarrage des bateaux et le dépôt des objets de chargement, aggraverait leur position, soit, par exemple, en compromettant les productions dont la culture peut se concilier avec le service du tirage, soit en menaçant d'occasionner des détériorations de nature à favoriser l'action corrosive des eaux ; et qu'ils sont en droit de s'y opposer. (Voy. ord. 26 août 1818, de Perrier.) M. Daviel, qui professe la même opinion et la confirme par la citation d'un arrêt de rejet de la cour de cassation du 11 juin 1822, ajoute : « Ce n'est « qu'en cas de nécessité, par exemple, de naufrage ou

Digitized by Google

« de péril imminent, que, soit le dépôt de quelques « objets, soit l'amarrage des câbles, devrait être acci- « dentellement toléré par les riverains ; une indem- « nité serait même due si de pareils faits se prolon- « geaient de manière à causer quelque dommage. » (Voy. t. 1, n° 75.)

78. — La servitude de halage serait sans objet sur les bords des parties ou des bras non navigables des rivières navigables. Il faut en conclure qu'elle ne leur est pas applicable. Sans doute, les bras d'une rivière navigable tombent dans le domaine public comme accessoires du corps du fleuve, et parce que leur conservation intéresse directement le cours d'eau principal. Mais la servitude de halage n'a trait qu'à la navigation ; elle n'a lieu que comme moyen de la *pratiquer*; elle n'est donc légitime que là où la navi*gation est* possible.

79. — C'est aussi par application de ce principe qu'il ne peut être usé du marchepied pour l'exploitation des héritages voisins. (Voy. M. Daviel, t. I, n° 79.)

80. — L'avis du conseil d'État du 8 messidor an XIII que nous venons de citer au sujet des droits des pêcheurs sur le chemin de halage (Voy. *suprà*, n° 76), a également trait à la question de savoir « si la disposition de l'art. 7 du tit. XXVIII de l'ordon- « nance de 1669 doit être exécutée littéralement dans « la partie des rivières navigables où le flux et le re- « flux se font sentir avec assez de force pour que le « halage des bateaux n'ait pas lieu ; s'il y a lieu, en « conséquence, de faire exécuter, dans cette partie « où les bateaux ne se tirent ni d'un côté, ni de l'au-

Digitized by Google

« tre, la prohibition d'élever haies, arbres ou clôtu-
« res. » Après avoir établi, en se fondant sur les arti-
cles 701 et 702 du Code Napoléon, que l'obligation de
laisser un espace libre sur le bord des rivières navi-
gables est une servitude qui ne doit être ni restreinte,
ni étendue, le conseil considère : « 2° que l'espace
« dont il s'agit doit être laissé par tous propriétaires
« d'héritages aboutissant aux rivières navigables, quel
« que soit le mode de la navigation, parce que là où
« il n'y a pas trait de chevaux, il y a au moins che-
« min, ce que l'ordonnance, dans le sommaire du ti-
« tre, et le Code civil, art. 650, appellent *marchepied;*
« 3° que l'ordonnance détermine la largeur de ce
« marchepied par la disposition qui exige dix pieds
« de libres du côté que les bateaux ne se tirent pas,
« ce qui rend cette largeur commune aux deux bords
« lorsqu'il n'y a tirage sur aucun des deux; » et il
émet l'avis « que la disposition de l'art. 7 du tit. XXVIII
« de l'ordonnance des eaux et forêts de 1669, con-
« firmée par le Code civil, s'applique à toutes les ri-
« vières et fleuves navigables, soit que la navigation
« se fasse à trait de chevaux, ou d'hommes, ou à l'aide
« du flux et reflux ou par l'impulsion du vent; mais
« que l'espace de vingt-quatre ou trente pieds, spé-
« cifié dans cet article, ne peut être exigé que sur le
« bord du côté que le tirage a lieu, *et se trouve res-*
« *treint à dix pieds pour chacun des deux bords, tant*
« *qu'il n'y a pas de tirage à chevaux d'établi.* »

Cette restriction a paru, néanmoins, contraire à la
généralité des termes de l'ordonnance, et il a été
jugé que, même à l'égard des fleuves ou rivières sur
lesquels la navigation se fait au moyen du vent et du

Digitized by Google

flux et reflux, le droit *rigoureux* de l'administration est d'exiger que les chemins et contre-chemins de halage soient praticables à toutes les époques de marée où la navigation est possible. (Voy. ord. 19 mai 1843, Laburthe.)

81. — Il n'y a pas, du reste, à distinguer entre les rivières naturellement navigables et celles qui ne le sont que par suite de travaux exécutés de main d'homme ; le chemin de halage est une simple conséquence de la navigabilité, et il y aurait aujourd'hui d'autant moins de raison de s'attacher à cette distinction que, d'une part, ces deux sortes de rivières font également partie du domaine public, et que, d'autre part, l'établissement de la navigation sur un cours d'eau jusqu'alors non navigable donne lieu à une indemnité au profit des riverains. (Voy. ord. 20 août 1847, de Saint-Hilaire.)

82. — La servitude du marchepied est établie par la loi elle-même ; il en résulte qu'elle grève les terrains aboutissant aux rivières navigables, alors même qu'aucun travail n'aurait été effectué pour en faciliter l'usage (Voy. ord. 22 juin 1843, compagnie des canaux d'Orléans et du Loing), ou que la largeur du chemin n'aurait pas été tracée contradictoirement, ni indiquée d'une manière visible. (Voy. ord. 15 avril 1843, Cœur-de-Roy.)

83. — Inhérente aux bords des rivières, elle les suit dans leurs variations, soit que les rives s'élargissent par l'effet des alluvions, soit que l'action corrosive des eaux ou des changements subits et violents les reportent dans les terres. (Voy. ord. 4 juillet 1827, de Bonneval ; 24 juillet 1845, Smetz.) La

Digitized by Google

première de ces ordonnances est ainsi conçue : « Vu « l'art. 650 Code civil, qui classe parmi les servitu- « des établies par la loi le marchepied le long des « rivières navigables et flottables, et ajoute que tout « ce qui concerne cette espèce de servitude est déter- « miné par les lois ou des règlements particuliers ; « vu l'art. 556 Code civil, en vertu duquel l'allu- « vion d'un fleuve ou d'une rivière navigable ou « flottable profite au propriétaire riverain, à la charge « de laisser le marchepied ou chemin de halage con- « formément aux règlements; vu l'édit du mois « d'août 1669, et spécialement l'art. 7 du tit. XXVIII; « considérant que l'obligation imposée aux riverains « par la loi de fournir le halage ne constitue pas une « expropriation, mais une servitude; qu'ils doivent « ledit chemin dans les dimensions fixées par l'édit « de 1669, et dans l'état actuel du fleuve ou de la « rivière navigable, soit qu'ils aient profité d'une al- « luvion, soit que l'action des eaux ait enlevé une « portion de la rive; considérant que la décision at- « taquée n'a point excédé, dans la fixation du che- « min de halage, la largeur déterminée par l'édit de « 1669 ; — Art. 1er. La requête est rejetée. »

84. — Encore que le marchepied ne constitue pas un *chemin* dans le sens légal de ce mot, il n'en est pas moins assimilé aux grandes routes, sous le rapport de sa police et de sa conservation ; c'est dans ce sens que l'ordonnance de 1669 lui applique la qualification de *chemin royal* (1). Nous montrerons

(1) On donnait le nom de chemins royaux à tous les grands chemins, pavés ou ferrés par ordre du roi, et qui, après leur con-

Digitized by Google

plus tard que toutes les règles de juridiction ont leur source dans cette assimilation. Mais il ne faudrait pas la pousser trop loin, et en conclure, par exemple, que les propriétaires sont tenus, avant que de se livrer à des constructions ou plantations le long des chemins de halage, de se soumettre à une demande d'alignement. Il n'y a pas ici de précautions à prendre contre les empiétements sur le domaine public, puisque le terrain sur lequel s'exerce la servitude ne cesse pas d'être une propriété privée; et, d'un autre côté, les lois spéciales qui règlent la matière se bornent à réprimer les travaux exécutés dans l'espace prohibé. (Voy. ord. 8 février 1838, Peccot; 28 août 1844, Jourdain.) Ce n'est qu'à titre de mesure spéciale et exceptionnelle que des décrets particuliers, *tels que* celui du 29 mai 1808, concernant la police générale de la rivière de Sèvre, ont soumis à cette obligation les riverains des cours d'eau qui s'y trouvent nominativement désignés.

85. — La largeur du chemin de halage est fixée par l'ordonnance de 1669 à vingt-quatre pieds (7m80) du côté que les bateaux se tirent; cet espace doit être laissé entièrement libre. De plus, il est interdit de planter arbres et tenir clôture ou haie dans un second espace de six pieds (1m95) attenant au chemin. Ces deux zones doivent être soigneusement distinguées, puisqu'elles ne sont pas soumises aux mêmes charges.

La largeur du chemin de contre-halage, qui doit exister sur l'autre bord, est fixée à dix pieds (3m25).

fection, étaient inscrits sur l'état du roi, pour être entretenus par les ponts et chaussées. (Voy. le nouveau Denisart, v° *Chemin*.)

Digitized by Google

86. — C'est là le droit commun ; mais pour certaines rivières, soumises à un régime particulier, les limites ne sont pas les mêmes. Ainsi, le décret du 29 mai 1808, relatif à la rivière de Sèvre, prescrit sur chaque rive l'établissement d'un chemin de halage de six mètres de largeur et fait défense de planter et de construire plus près de dix mètres des rivages et des bords extérieurs desdits chemins, sans avoir demandé préalablement l'alignement et l'autorisation du préfet. (Voy. art. 2 et 16.)

87. — L'art. 2 de ce décret est ainsi conçu : « Il sera pratiqué, sur chacune de ses rives, un che- « min de halage de six mètres de largeur, non com- « pris le talus des bermes de la rivière ; lesdits che- « mins seront tracés par l'ingénieur, sur tous les « terrains nécessaires pour leur donner cette largeur, « sans que les propriétaires puissent prétendre à au- « cune indemnité à raison de la perte desdits ter- « rains, aux termes de l'art. 7, tit. XXVIII, de l'or- « donnance de 1669, et de l'art. 650 du Code « civil. » Doit-on faire une règle générale du refus d'indemnité? En d'autres termes, lorsqu'en raison de la variation des vents, le tirage doit s'effectuer concurremment sur les deux rives, est-il dû une indemnité aux riverains de l'un des côtés? L'auteur de la *Pratique des Cours d'eau* ne voit dans l'établissement d'un chemin de halage sur les deux côtés qu'une hypothèse dont la réalisation est difficile à concevoir; il enseigne, d'ailleurs, qu'il faudrait des arrêtés spéciaux pour établir ce double chemin, la loi n'en imposant qu'un seul, et qu'une indemnité serait due sur la rive qui n'était assujettie qu'au contre-

Digitized by Google

halage. (Voy. t. I, n° 87.) MM. Garnier (Voy. *Traité des Chemins*, n° 12) et Proudhon (Voy. n° 788) regardent la question comme utile à prévoir, et décident que si, *d'après un ancien usage*, le tirage avait lieu des deux côtés, la servitude du chemin de halage frapperait des deux côtés au même titre et avec les mêmes effets. Nous adoptons sans hésiter cette dernière opinion ; l'ordonnance, en déclarant que le chemin doit avoir vingt-quatre pieds *du côté que les bateaux se tirent*, s'est proposé de sanctionner les exigences de la nécessité, telles que l'usage les avait manifestées. Nous irons même plus loin, nous dirons que la servitude du halage dérive de la destination que la nature a assignée aux rivières navigables ; que c'est par cette raison qu'elle a lieu sans indemnité ; que le titre ou la condition de la servitude, sous ce point de vue, est absolument le même, lorsque les besoins de la navigation exigent qu'elle se déplace et passe d'une rive à l'autre, ou qu'elle s'exerce concurremment sur les deux rives ; et que, dès lors, on ne voit pas pourquoi les riverains auraient droit à une indemnité pour une servitude qui n'avait jusque-là frappé que sur la rive opposée. Vainement songerait-on à s'emparer du décret du 22 janvier 1808, auquel nous arriverons bientôt, pour en tirer le principe que les positions fixées sous l'empire de l'ordonnance de 1669 constituent des droits acquis. Ce décret, dont le caractère est d'être spécial, n'ouvre de droit à une indemnité qu'en faveur des riverains des fleuves et rivières où la navigation n'existait pas et qui, par conséquent, n'avaient pu prévoir, pour se préparer à les subir, les conséquences que comporte la naviga-

Digitized by Google

bilité pour les terres environnantes. (Voy. ordon. 19 août 1839, Danjou.) Il n'est pas vrai, d'ailleurs, que la loi n'établisse le chemin de halage que sur une rive. L'édit de décembre 1762 prescrit de laisser vingt-quatre pieds le long *des bords* des rivières navigables, sans parler de la zone de dix pieds dont il était question dans l'ordonnance de 1669 (art. 3). L'arrêt du conseil du 24 juin 1777 emploie la même généralité d'expressions ; « enjoint, Sa Majesté, à « tous propriétaires riverains de livrer vingt-quatre « pieds de largeur pour le halage des bateaux et « traits de chevaux *le long des bords* de ladite rivière « de Marne, *et autres fleuves et rivières navigables*, « ainsi que sur les îles où il en serait besoin (art. 2). » Enfin le décret du 22 janvier 1808 astreint les propriétaires riverains, à quelque époque que la navigation ait été établie, à laisser le passage pour le chemin de halage, sans le limiter à une seule rive (art. 2).

88. — A la lueur de cette doctrine, on ne pourrait qu'approuver la jurisprudence du conseil d'État relative à l'établissement du halage sur les rives des îles, lors même qu'il n'existerait pas de disposition précise sur ce point. Mais on vient de voir que l'article 2 de l'arrêt du conseil du 24 juin 1777 les assujettit expressément à la servitude dans les cas *où il en serait besoin*. L'ordonnance précitée du 27 août 1839 a fait application de ce texte à une île que le sieur Danjou possédait dans la Loire ; on lit dans les motifs : « Qu'aux termes de l'arrêt du conseil du « 24 juin 1777, tout propriétaire riverain est tenu « de livrer, pour le chemin de halage, vingt-quatre

Digitized by Google

« pieds de largeur le long des bords des fleuves et « rivières navigables et *sur les îles où besoin serait;* « qu'il résulte de l'instruction que les besoins de la « navigation sur la Loire ont rendu nécessaire l'éta- « blissement d'un chemin de halage sur la rive gau- « che de l'île des Genêts, dont le sieur Danjou est « propriétaire ; que le décret du 22 janvier 1808 « n'ouvre de droit à une indemnité qu'en faveur des « riverains des fleuves et rivières où la navigation « n'existait pas et où elle s'établira, et que la navi- « gabilité de la Loire, à la hauteur de Saint-Thibault, « n'est pas contestée. » (Voy. encore ord. 15 juin 1842, Dupuch.)

89. — Les termes de l'arrêt de 1777 ont fait naître la question de savoir si le chemin de halage *existe de* plein droit sur le bord des îles, comme sur les autres terrains aboutissant aux rivières navigables. (Voy. *supra*, n° 82.)

Dans une espèce où le propriétaire riverain demandait contre son fermier le rétablissement, sur les bords de l'île Lacroix, d'une clôture détruite par les ordres du préfet comme faisant obstacle au contre-halage, le tribunal de première instance de Rouen s'était déclaré compétent pour statuer sur la contravention, par le motif qu'il n'avait été justifié d'aucun arrêté administratif établissant l'existence du chemin de contre-halage, et que des chemins semblables ne pouvaient être établis dans les îles que lorsque les besoins de la navigation l'exigeaient, et que ces besoins avaient été constatés. Le préfet éleva le conflit, sur le fondement que la servitude de marchepied grève indistinctement tous les héritages aboutissant aux rivières

Digitized by Google

navigables, sans être soumise à la nécessité d'une déclaration préalable; que les lois du 28 pluviôse an VIII et du 29 floréal an X attribuent aux conseils de préfecture toutes les contraventions en matière de grande voirie, et que, dès lors, le tribunal avait excédé ses pouvoirs en retenant le litige. Mais le conseil d'État, s'attachant à la circonstance que la destruction de la clôture avait été opérée en vertu des ordres du préfet, a confirmé l'arrêté de conflit, par l'unique motif que le tribunal aurait dû renvoyer la cause devant l'administration pour être statué sur ces ordres. (Voy. ord. 21 juin 1833, préfet de la Seine-Inférieure.)

L'on voit que cette ordonnance, sans s'expliquer sur la doctrine émise par le préfet de la Seine-Inférieure, s'est bornée à décider que le tribunal de Rouen n'avait pu s'opposer à l'exécution des mesures prescrites par l'administration. Mais il faut, selon nous, aller plus loin, et admettre que la servitude, dès qu'elle est nécessaire, existe indépendamment de toute déclaration de la part de l'autorité. Elle est due, d'après l'arrêt du conseil, dans tous les cas où il en est besoin, et rien n'autorise à en subordonner l'exercice à des constatations qui seraient, la plupart du temps, incompatibles avec le service de la navigation. Tout ce qu'on est en droit d'exiger, c'est que le propriétaire de l'île, qui ne saurait se rendre juge des besoins de la navigation, ne soit pas constitué en état de contravention pour n'avoir pas laissé libre l'espace de vingt-quatre pieds, tant qu'il n'aura pas été mis en demeure de le faire. (Voy. ord. 14 mai 1847, ministre des travaux publics.) Mais il ne serait pas rationnel que

Digitized by Google

les mariniers fussent obligés d'attendre, pour se servir légalement du terrain de l'île, que l'administration eût apprécié une nécessité qui, dans beaucoup de circonstances, peut se produire brusquement.

90. — L'établissement de la navigation sur un cours d'eau jusqu'alors non navigable, est prévu par un décret du 22 janvier 1808. Après avoir déclaré que les riverains sont tenus de laisser le passage pour le halage, il ajoute : « Il sera payé aux riverains des « fleuves ou rivières où la navigation n'existait pas et « où elle s'établira, une indemnité proportionnée au « dommage qu'ils éprouveront ; et cette indemnité « sera évaluée conformément aux dispositions de la « loi du 16 septembre dernier. » Point de distinction entre le cas où une rivière ne devient navigable que *par l'effet* de travaux d'art, et celui où la navigabilité *est due* à des circonstances purement naturelles. Le gouvernement n'a point à se procurer le long du cours d'eau la propriété de l'espace nécessaire pour le chemin de halage. L'établissement de la navigation entraîne virtuellement pour les riverains l'obligation de le fournir, et ne leur laisse que le droit d'obtenir une indemnité en dédommagement du préjudice qu'ils en éprouvent. Le législateur aurait pu, suivant nous, se dispenser d'allouer une indemnité pour la servitude de halage, toutes les fois que la navigabilité n'est que le fait de la nature ; l'expression de sa volonté contraire n'en doit pas moins être respectée. S'il fallait, au surplus, la justifier par le motif qui l'a inspirée, nous croyons qu'il serait aisé de le découvrir dans le désir de favoriser l'industrie, en garantissant autant que possible, contre les suites de l'affectation

Digitized by Google

ultérieure à la navigation, les propriétaires de constructions, plantations et établissements sur les cours d'eau non navigables.

Quoi qu'il en soit, la disposition est assez claire pour que son application ne soulève aucune difficulté bien sérieuse.

91. — Il a été jugé que le payement de l'indemnité ne devait point être préalable (Voy. ord. 18 mai 1837, de Cavaignac), et que, par suite, ni le droit des mariniers d'user du chemin, ni l'obligation du propriétaire de le tenir libre d'entraves, n'étaient subordonnés à l'accomplissement de cette condition. (Voy. ord. 13 mai 1836, Pierre.) C'est la conséquence directe de la disposition qui veut que la navigation soit possible dès que le cours d'eau est déclaré navigable. Nous avons vu l'intérêt de la circulation recevoir la même protection en matière de chemins vicinaux.

92. — Quant à la désignation de l'autorité compétente pour le règlement de l'indemnité, la doctrine admise par le conseil d'État sur la loi du 16 septembre 1807, dans sa combinaison avec la loi de 1833 sur l'expropriation forcée, ne laisse subsister aucun doute (1).

L'obligation de laisser un espace libre pour le halage des bateaux n'entraîne aucune cession de fonds; il s'ensuit que c'est au conseil de préfecture qu'il appartient de fixer le montant de l'indemnité. (Voy. ord. 2 janv. 1838, Lerebours.)

93. — Puisque le décret n'accorde d'indemnité

(1) Cette jurisprudence sera exposée tout au long dans le chapitre qui traitera de l'expropriation forcée.

Digitized by Google

que pour les rivières où la navigation n'existait point à l'époque de sa promulgation, la question de savoir si une indemnité est due implique inévitablement la nécessité de vérifier quel était l'état de la rivière antérieurement à 1808. Nous avons déjà vu que la jurisprudence ne reconnaît qu'à l'autorité administrative le pouvoir de procéder à cette vérification. (Voy. *suprà*, n° 64.)

— 94. Dans tout ce qui a trait à l'établissement de la servitude de halage, il ne saurait être question des canaux creusés de main d'homme. Ces canaux, envisagés dans leur exécution, ne constituent que des entreprises d'utilité publique, pour lesquelles l'État ou les concessionnaires n'ont, vis-à-vis des tiers, d'autres droits et d'autres priviléges que ceux institués *pour favoriser* la confection des travaux publics en général. Ce n'est qu'après leur achèvement et par le fait de leur ouverture, qu'ils passent sous le régime de police et de surveillance organisé dans l'intérêt de la navigation.

95. — Les ordonnances, en fixant la largeur du marchepied, ont dû laisser à l'autorité administrative le soin de le créer; il n'appartiendrait pas aux tribunaux d'en reconnaître l'existence sur la demande des parties intéressées à en faire usage. (Voy. décr. 13 août 1850, Muneret.) Le préfet, en sa qualité de chef de l'administration locale, en constate l'utilité, et ordonne les mesures nécessaires pour son établissement (1). (Voyez M. Proudhon, n. 772.)

(1) C'est aussi au préfet qu'il appartient, comme autorité préposée à la conservation du domaine public en général et de la servitude de halage en particulier, qui constitue une dépendance

Digitized by Google

Autant que possible, le chemin a le bord du rivage pour limite du côté de la rivière; toutefois, son tracé est subordonné à la nature du terrain et aux accidents qu'il présente, toutes choses dont l'appréciation est de l'office exclusif de l'administrateur, et n'est dominée que par le devoir de ne pas grever la propriété riveraine au delà des termes de la loi. (Voy. ord. 14 mars 1845, Kalagray.)

96. — Les arrêtés dont l'objet est de déclarer l'utilité du marchepied, de fixer l'espace qu'il doit occuper et de le dégager de tout obstacle, sont évidemment empreints du caractère d'actes purement administratifs. Ils ne comportent point de recours par la voie contentieuse. (Voy. ord. 2 janv. 1838, Lerebours; décr. 13 août 1850, Bouveret.) Les riverains n'ont que la ressource de s'adresser au ministre de l'intérieur pour en obtenir l'annulation ou la modification, sauf le cas d'excès de pouvoir (Voy. ord. 26 août 1818, Lucron), ce qui se rencontrerait notamment, si le préfet venait à attribuer au chemin une largeur plus grande que celle marquée par la loi. On sait, en effet, que le recours, même immédiat, est ouvert devant le conseil d'État contre les actes purement administratifs qui se trouvent entachés d'incompétence ou d'excès de pouvoir.

97. — Il n'est pas sans exemple que l'administration, toujours soigneuse de n'imposer à l'intérêt privé que les sacrifices commandés par l'intérêt public, s'abstienne de maintenir au marchepied toute la largeur que lui attribue l'ordonnance. Il n'est pas

de ce domaine, de reconnaître et fixer, en cas de contestation, les limites du chemin. (Voy. ord. 26 juillet 1844, De Galiffet.)

Digitized by Google

douteux d'ailleurs, que le pouvoir de le réduire à un moindre espace ne constitue une faculté dont l'exercice est pour elle absolument libre. (Voy. décr. 22 janv. 1808, art. 4.) Mais lorsqu'elle a pris le parti d'en user, l'abandon est-il irrévocable? lui est-il à jamais interdit de rendre au chemin sa largeur légale? Soit que l'on se reporte à l'intention qui a présidé à la mesure, soit que l'on se pénètre de l'idée que le droit de passage pour le halage forme une dépendance du domaine public non susceptible d'en jamais sortir, on est amené à reconnaître que l'administration, en renonçant momentanément à user de toute l'étendue du droit, ne s'en est cependant pas dessaisie. (Voy. décr. 23 mars 1854, Cornudet.)

98. — Les auteurs, dans la prévision de la destruction de tout ou partie du marchepied par l'action des eaux, se demandent s'il est dû une indemnité pour les constructions et plantations à sacrifier pour le report du chemin sur une portion plus reculée des fonds riverains. L'auteur du *Traité du domaine public* (Voy. n°790) se prononce pour l'affirmative, par la double considération que l'administration a garanti l'existence des constructions et plantations, en donnant l'alignement qu'on était tenu de demander, et qu'il est difficile de supposer qu'elle n'ait pas à s'imputer d'avoir négligé de prémunir le rivage. Mais M. Daviel fait observer, en réponse à ce savant professeur, que l'indication d'un alignement n'a rien de commun avec la garantie contre les événements de force majeure, et que nulle loi n'impose à l'administration le devoir de pourvoir à la défense des rivages. (Voy. t. I, n°95.) Nous avons vu d'ailleurs (Voy. *suprà*,

Digitized by Google

n° 84) que l'on n'est pas assujetti à l'obligation de l'alignement pour les constructions et plantations au long des chemins de halage ; la question doit donc être résolue en dehors de cette considération. Or la servitude de halage n'enlève point au riverain la propriété du sol qu'elle frappe ; d'un autre côté, elle n'est point inhérente à une portion déterminée de l'héritage, elle dérive du voisinage du fleuve et le suit dans les variations de son cours : c'est au riverain à contenir les eaux ; et, s'il succombe dans la lutte, la servitude retombe sur la nouvelle rive au même titre et avec les mêmes effets que sur l'espace emporté (1). (Voy. *suprà*, n° 83.)

Dans une espèce dernièrement soumise au conseil d'État, le sieur Anssart-Raux faisait valoir un motif particulier. Il prétendait avoir droit à être indemnisé de la valeur intégrale de sa maison, sur le fondement que sa construction remontait à une époque antérieure à l'ordonnance de 1669. Mais le conseil, « considérant qu'aux termes de l'art. 7, titre XXVIII, de « l'ordonnance de 1669, et de l'art. 2 de l'arrêt du « conseil du 24 juin 1777, les propriétaires des hé- « ritages aboutissant aux rivières navigables sont te- « nus de laisser le long des bords, pour chemin royal « et trait de chevaux, une largeur de vingt-quatre « pieds au moins ; considérant que le décret du 22 « janvier 1808, en déclarant cette disposition appli-

(1) La cour de cassation a bien décidé, par arrêt du 11 août 1835, que le report d'un chemin établi sur les bords du Tarn devait donner lieu à une indemnité. Mais il ne s'agissait là que d'un chemin public, qui n'était nullement dû à titre de servitude naturelle.

Digitized by Google

« cable à toutes les rivières de France, n'a accordé de « droit à indemnité, pour l'établissement d'un chemin « de halage, qu'aux riverains de celles où la navigation « n'existait pas et s'établirait par la suite ; considé- « rant qu'il résulte de l'instruction que la Scarpe était « navigable à Douai longtemps avant la publication du « décret du 22 janvier 1808 ; que, quelle que soit « l'époque à laquelle elle ait été construite, la maison « du sieur Anssard-Raux était atteinte par la disposi- « tion sus-visée, et n'avait qu'une existence précaire ; « qu'ainsi le sieur Anssard n'a droit à aucune indem- « nité pour l'établissement d'un chemin de halage sur « sa propriété ; considérant que si, en raison des « circonstances, l'administration a consenti à lui al- « louer une indemnité, cette indemnité était purement « *facultative*, et ne peut être discutée par la voie con- « tentieuse, » a rejeté la prétention du sieur Anssard-Raux. (Voy. décr. 3 février 1854.)

Disons cependant, et cette décision même le mentionne, qu'en fait, et dans l'usage, l'administration renonce à se prévaloir de son droit, et que par une mesure, que nous appellerons une mesure d'équité, elle dédommage les riverains des conséquences de la destruction des berges.

99. — Quoi qu'il en soit, il pourrait se faire, à l'inverse, que les propriétaires riverains fussent tenus, par application des art. 30, 31, 32, 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807, de payer une indemnité à raison des améliorations qui résulteraient, en faveur de leurs propriétés, des travaux exécutés par l'État pour l'établissement du chemin. On ne voit pas ce qui pourrait les soustraire à l'application des règles

Digitized by Google

générales en matière de *plus-value*. (Voy. ord. 7 7 avril 1819, Gallien; 25 avril 1833, Chaudon; M. Jousselin, *Traité des servitudes d'utilité publique*, t. II, tit. V, ch. II, n° 18.)

100. — Quant aux frais d'établissement du chemin de halage, sa destination les met inévitablement à la charge de l'administration. (Voy. décr. 23 mars 1854, Cornudet.) Il en est de même des frais d'entretien. La loi du 30 floréal an X n'avait fait que reconnaître, à cet égard, la conséquence des principes, en autorisant la perception d'un droit de navigation spécialement affecté à cet objet. Aujourd'hui, la dépense est supportée par les fonds généraux alloués à l'administration des ponts et chaussées. Les propriétaires ne sont responsables que des dégradations provenant de leur fait.

101. — Les lois et règlements ne distinguent pas plus les cours d'eau flottables en trains ou radeaux des cours d'eau navigables par bateaux sous le rapport du marchepied que sous tous les autres. Encore bien que le halage des trains ou radeaux ne s'effectue pas ordinairement par trait de chevaux, le législateur n'a pas cru devoir réduire, en ce qui les concerne, la largeur du chemin; la mesure qu'il a fixée est générale. L'administration trouve d'ailleurs, dans la faculté de réduction que lui reconnaît le décret du 22 janv. 1808, un moyen fort simple de tempérer ce que la règle peut avoir de trop absolu.

102. — Ici se termine ce que nous avons à dire de la servitude de halage le long des rivières navigables. Toutefois, la servitude du chemin pour la conduite du flot sur les cours d'eau simplement flottables

Digitized by Google

à bûches perdues se rattache par des liens si étroits à ce sujet, que nous ne pouvons l'abandonner sans lui donner cette sorte de complément.

L'art. 6 du tit. XVII de l'ordonnance de 1672 porte : « Les marchands de bois flotté pourront faire « jeter leurs bois *à bois perdu*, sur les rivières et ruis- « seaux, en avertissant les seigneurs intéressés. » Et l'art. 7 ajoute : « Afin que le flottage desdits bois « puisse être commodément fait, seront tenus les pro- « priétaires des héritages étant des deux côtés desdits « ruisseaux, de laisser un chemin de quatre pieds « pour le passage des ouvriers préposés par les mar- « chands pour pousser aval l'eau lesdits bois. »

C'est en vertu de ces dispositions, et pour en procurer l'exécution sur les cours d'eau servant à l'approvisionnement de Paris, que le Directoire, dans un arrêté réglementaire du 13 nivôse an V, a placé un article ainsi conçu : « Seront..... tenus tous propriétaires d'héritages aboutissant aux rivières et ruis- « seaux flottables à bûches perdues, de laisser le long « des bords quatre pieds pour le passage des employés « à la conduite des flots...» (Voy. art. 3.)

L'obligation qui en résulte pour les riverains est spécialement réglée par l'ordonnance de 1672 ; néanmoins, les principes que nous croyons avoir établis relativement aux effets de la servitude du halage et au pouvoir de l'administration pour en organiser et maintenir l'exercice, conviennent incontestablement à la servitude du flottage. Le droit de passage pour la conduite du flot, plus restreint dans son objet, n'en tombe pas moins dans le domaine public que le droit de passage pour le tirage des bateaux, trains ou ra-

Digitized by Google

deaux. Nous verrons plus tard s'il suit la même condition en ce qui regarde sa police et sa conservation.

103. — Passons à l'exposé des principes et des règles concernant le profit que les particuliers peuvent tirer du voisinage des fleuves et rivières navigables pour l'irrigation ou pour l'établissement d'usines mues à l'aide de courants d'eau.

CHAPITRE TROISIÈME.

Usines hydrauliques et prises d'eau pour l'irrigation.

104. — Concessions remontant au delà de 1566.
105. — Concessions postérieures à l'édit de 1566.
106. — Ordonnance de 1669. — Ses dispositions à l'égard des établissements non fondés en titre.
107. — Lois nouvelles. — Leurs dispositions à l'égard des établissements anciens.
108. — Conséquences à tirer de l'exécution qu'elles ont reçue.
109. — De la condition des établissements anciens quant au droit de suppression.
110. — Création des établissements nouveaux. — Distinction entre les établissements temporaires et ceux de durée indéfinie.
111. — Autorisation à demander.
112. — Enquête.
113. — Suite. — Publications à faire en dehors du territoire de la commune sur laquelle l'établissement doit être situé.
114. — Visite des lieux par l'ingénieur ordinaire.
115. — Plans, nivellements et rapports de l'ingénieur.
116. — Avis à demander aux chefs de certains services.
117. — Transmission des pièces par l'ingénieur en chef.
118. — Nouvelle enquête.
119. — Concours entre divers demandeurs. — Préférence.
120. — Des oppositions.
121. — Oppositions fondées sur titres et actes du droit commun.
122. — Oppositions fondées sur l'influence à redouter de l'établissement projeté, pour le régime des eaux.
123. — Oppositions fondées sur des droits du domaine de la juridiction administrative.

Digitized by Google

124. — Arrêté du préfet. — Sa portée à l'égard des établissements qui n'ont pas simplement le caractère d'établissements temporaires.
125. — Caractère, au point de vue du recours, de l'acte qui octroie ou refuse la permission.
126. — La voie de la tierce opposition est ouverte aux tiers.
127. — Décrets contradictoires vis-à-vis des tiers.
128. — Recours autorisé par l'art. 49 du règlement de 1806.
129. — Exécution des actes d'autorisation.
130. — Vérification et récolement des travaux par l'ingénieur.
131. — La jouissance doit être conforme au titre.
132. — De la nécessité d'une autorisation pour les modifications à apporter aux usines existantes.
133. — Conduite à tenir dans ces circonstances.
134. — Changement de destination. — Une permission est-elle nécessaire?
135. — Règlements particuliers à certains cours d'eau.
136. — Des reconstructions.
137. — Remise en activité d'une usine abandonnée.
138. — Les modifications et régularisations d'usines sont réservées à l'autorité supérieure.
139. — Contraventions à l'obligation de se munir d'une autorisation préalable. — Compétence.
140. — Les établissements autorisés n'en sont pas moins subordonnés dans leur existence aux exigences de la navigation. — Du droit à indemnité.
141. — Les mesures commandées par des exigences de police ne peuvent, en aucun cas, donner lieu à indemnité.
142. — Les règles touchant le droit à indemnité ne sont point faites pour les dommages résultant de travaux autres que ceux du service de la navigation.
143. — Compétence pour les questions d'indemnité.
144. — L'indemnité doit être fixée d'après la valeur actuelle de l'établissement.
145. — Suite. — Il n'y a point à tenir compte des modifications non autorisées et pour lesquelles une autorisation était nécessaire.
146. — Détermination des éléments de l'évaluation.
147. — Du jour à compter duquel les intérêts sont dus.
148. — Des clauses à l'effet d'interdire l'action en indemnité.
149. — Des indemnités à la charge des mariniers pour chômages

Digitized by Google

occasionnés par le passage des bateaux ou du flot.
150. — Les règles sont, pour les dérivations, les mêmes que pour le corps du cours d'eau.
151. — Des établissements dont l'existence ne repose sur aucun titre. — Effets de la possession.
152. — Prises d'eau pour l'irrigation. — Nécessité d'une autorisation.
153. — Autorité compétente pour donner l'autorisation.
154. — Contraventions.
155. — Des redevances en matière de concessions sur les cours d'eau.

—

104. — Sous l'ancienne monarchie, on l'a vu plus haut, le droit de souveraineté fut pendant bien longtemps étouffé sous le droit de propriété. Le roi ne revendiquait la possession des fleuves et rivières navigables que comme une source de revenus. De là le caractère particulier des anciennes concessions sur les cours d'eau. L'octroi des permissions pour l'irrigation ou pour l'établissement des moulins et autres usines ne constituait qu'un mode de disposer, qui ne se distinguait ni par son principe, ni par ses effets des divers modes d'*aliénation* usités pour les autres biens composant le domaine de la couronne. Les courtisans n'obtinrent trop souvent ces sortes d'autorisations qu'à titre gratuit, mais c'était l'abus. Dans la règle, on ne les obtenait qu'à prix d'argent, moyennant un capital une fois versé ou une redevance annuelle. Les clauses des titres témoignaient d'ailleurs fort clairement de la pensée d'une aliénation : on y exprimait d'ordinaire, que *la concession était faite à perpétuité*. (Voy. les autorités citées par MM. Daviel, t. I, n° 29, et Nadault de Buffon, *Traité des usines*, t. I, p. 282.)

Digitized by Google

Lorsque les envahissements furent portés à ce point que, la navigation se trouvant compromise, on dût chercher le moyen de restituer au commerce le libre usage des voies de transport, on eut peu de peine à reconnaître que le droit du roi sur les cours d'eau navigables n'était pas susceptible de se confondre avec un droit absolu de propriété, que les autorisations attribuées à des particuliers n'avaient pu avoir lieu au préjudice des droits du public, et que, par conséquent, le gouvernement était demeuré maître de s'opposer à tout ce qui, dans l'usage qu'on en faisait, devenait nuisible à la navigation. Nous avons cité un arrêt du parlement de Paris du 21 août 1390 rendu d'après ces principes, pour ordonner la destruction de tous les établissements formant obstacle à la navigation de la Marne. (Voy. *suprà*, n° 74.)

Toutefois, et c'est là un point important à remarquer, on n'a jamais fait difficulté d'admettre que les titres délivrés sous l'empire des maximes qui autorisaient l'aliénation du domaine de la couronne, conféraient des droits perpétuels.

L'arrêt du 21 août 1390 réservait expressément aux propriétaires des usines à supprimer une indemnité, qui devait être évaluée à dix fois leur revenu. Il faut même dire que c'était justice, puisque l'erreur qui avait présidé aux concessions primitives n'excluait point la bonne foi, et que la plupart n'avaient eu lieu que moyennant finances ou à titre de récompense pour des services rendus.

105. — L'édit de 1566, il est vrai, ne mit pas de terme aux entreprises des particuliers sur les fleuves et rivières : on sait quel faible compte il fut tenu des

Digitized by Google

distinctions et prohibitions établies touchant l'inaliénabilité du domaine de la couronne. Néanmoins, cet acte doit être ici, comme dans toute la législation domaniale, pris pour point de départ d'une période distincte.

En fait, les aliénations nombreuses dont les divers biens du domaine de la couronne ont été l'objet à partir de 1566, n'ont pu être absolument méconnues; mais, en droit, on leur a constamment refusé le caractère de légitimité qui protégeait les dispositions antérieures à cette époque. La loi du 14 ventôse an VII a très-nettement consacré cette doctrine en ce qui regarde les engagements et échanges (1); et, en matière d'établissements sur les cours d'eau, on en découvre l'application dans les ordonnances mêmes de Louis XIV. L'édit de 1683, confirmatif d'un autre édit de 1668, dispose que *tous les propriétaires d'usines qui rapporteront des titres de propriété authentiques faits avec les anciens rois, en bonne forme, auparavant l'année* 1566, *c'est à savoir, inféodations, contrats d'aliénations et engagements, aveux et dénombrements qui auraient été rendus et reçus sans blâme, sont maintenus en la propriété et jouissance de leurs établissements ;* tandis que l'éviction et la réunion au domaine sont prononcées contre les possesseurs qui ne peuvent justifier de semblables titrés. Il n'est fait d'exception que pour ceux dont la jouissance s'était continuée sans trouble, durant plus de cent ans et *remontait au moins au* 1er *avril* 1566 ; et encore est-il déclaré que

(1) Nous en donnerons la preuve lorsque nous nous occuperons des *domaines engagés*.

Digitized by Google

le roi ne consent à les maintenir que par *relâchement des droits de la couronne* et à la charge par eux de payer une redevance foncière égale au vingtième du revenu, à titre de reconnaissance (1).

En présence de textes aussi positifs, il est hors de doute que les maîtres d'usines munis de titres antérieurs à 1566 sont seuls admis à se prévaloir de la perpétuité de leurs droits. Quant aux concessions obtenues postérieurement, nous ne les considérerons cependant pas comme des *aliénations* faites au mépris du principe de l'inaliénabilité du domaine, qui avait été inscrit dans le droit public du royaume, aliénations dont la nullité a été prononcée, pour les biens susceptibles de propriété privée, par la loi du 14 ventôse *an* VII ; nous leur appliquerons seulement, dans sa plus *grande* rigueur, la doctrine que le parlement de Paris avait invoquée, dès l'année 1390, contre les détenteurs d'établissements nuisibles à la navigation ; nous dirons que les concessions sur les fleuves et rivières ne sont intervenues que sous la réserve des droits du public que leur nature rendait incessibles, et que, dans l'intention du souverain qui les accordait, ainsi que dans la pensée des particuliers qui les obtenaient, elles ne constituaient que de simples permissions, des autorisations subordonnées dans leurs effets aux exigences de la navigation. Les conséquences pratiques de ce système se développeront un peu plus loin. (Voy. n° 140.)

106. — On ne rencontre dans l'ordonnance de

(1) L'arrêté du 19 ventôse an VI s'est évidemment référé à ces dispositions, lorsqu'il a ordonné la destruction immédiate des établissements qui ne seraient pas *fondés en titre*.

Digitized by Google

1669 aucune disposition qui détermine l'étendue des droits attachés *aux titres*; l'art. 41, tit. XXVII, se borne à maintenir les particuliers dans les droits de pêche, moulins, bois et autres usages qu'ils peuvent avoir dans les rivières navigables par titres ou possessions valables. Mais, en ce qui touche les conséquences du défaut de titres, l'art. 43 porte que « ceux qui ont fait bâtir des moulins, écluses, vannes, « gords et autres édifices dans l'étendue des fleuves « et rivières navigables et flottables, sans en avoir « obtenu la permission, seront tenus de les démolir; « sinon, le seront à leurs frais et dépens. » Le législateur, dans ce texte, reconnaît à l'administration le droit d'ordonner la destruction des établissements formés sans permission, et ne tient, d'ailleurs, nul compte du plus ou moins d'ancienneté de leur existence. Ce texte se trouve reproduit et confirmé dans l'arrêté du 19 ventôse an VI; et cet arrêté en fait lui-même une application immédiate, en ordonnant la destruction, dans le mois, de tous les établissements qui ne seraient pas fondés en titre, ou qui n'auraient pour titre que des concessions féodales abolies.

107. — Pour arriver à ce résultat et remédier aux abus du passé, le même arrêté avait ordonné, par son art. 1er, la visite de toutes les rivières navigables et de tous les canaux d'irrigation et de desséchement par les ingénieurs, à l'effet de constater les établissements existant sur ces cours d'eau. L'art. 3 enjoignait aux propriétaires de produire des copies authentiques de leurs titres, pour être déposées aux secrétariats des administrations départementales. Enfin, aux termes des art. 4 et 5, les administrations

Digitized by Google

départementales devaient dresser un état séparé de toutes les usines fondées en titre, qui seraient *reconnues dangereuses ou nuisibles à la navigation, au libre cours des eaux, au desséchement, à l'irrigation des terres,* et ordonner, ainsi que nous venons de le dire, la suppression de celles qui ne seraient pas pourvues d'une autorisation valable.

Mais la plupart de ces mesures ne reçurent qu'une exécution très-imparfaite. « La visite des rivières « prescrite par l'art. 1er, écrit l'auteur du traité *des* « *Usines sur les cours d'eau*, eut lieu conformément à « ce qui y est ordonné, dans le courant de l'an VI et « de l'an VII ; les procès-verbaux, dressés par les in- « génieurs de cette époque, existent encore pour la « plupart dans les archives des municipalités ou des « préfectures, mais presque tous manquent de préci- « sion et ne sont pas susceptibles d'être consultés uti- « lement aujourd'hui. Ils sont, néanmoins, toujours « valables, comme d'anciens états de lieux, quoique « généralement incomplets.

« Le dépôt des titres ordonné par l'art. 3 de l'ar- « rêté, fut fait très-incomplétement. Il y eut néan- « moins des états de dressés, pour désigner ceux des « anciens établissements qui étaient fondés en titres, « ou susceptibles d'être conservés, et ceux qui étaient « nuisibles à la navigation : mais quant à la destruc- « tion, dans le mois, de ces derniers établissements, « conformément aux dispositions de l'art. 5 de l'ar- « rêté, la mesure resta d'abord à peu près sans effet ; « car il est constant que ce n'est que sous les gou- « vernements qui ont succédé au Directoire, que les « moulins et usines non fondés en titres ont été suc-

Digitized by Google

« cessivement détruits. Ladite mesure est pour ainsi « dire encore en cours d'exécution... »

108. — On voit par là qu'il n'y a que fort peu d'espoir à fonder sur la considération à tirer du fait qu'une usine aurait subi la vérification ordonnée par l'arrêté de l'an VI, pour suppléer au défaut de titres et résister à l'application de l'art. 43 de l'ordonnance de 1669, qui condamne à la démolition tout ce qui se trouve avoir été bâti sans permission. L'administration aura toujours à répondre que les suppressions prononcées en l'an VI n'ont point été réalisées, que, par conséquent, la conservation de l'usine ne prouve point que son existence ait été reconnue légitime, et que la question à cet égard est demeurée entière.

109. — Quant aux titres remontant à une époque antérieure à 1566, nous avons fait remarquer que l'ordonnance de 1669 se bornait à maintenir hors du domaine de la couronne les droits auxquels ils s'appliquaient. L'arrêté du 19 ventôse an VI ne s'explique pas davantage sur l'étendue de leurs effets; mais les droits résultant des concessions anciennes ne sauraient prétendre à un privilége que la propriété du droit commun elle-même n'a point obtenu : ils sont dominés par les exigences des intérêts que nous avons vus prévaloir sur le respect dû à la propriété, dans toutes les questions de conservation ou création du domaine public.

Le législateur de l'an VI, en ordonnant aux administrations départementales de dresser un état séparé des usines reconnues dangereuses ou nuisibles à la navigation, a expressément subordonné aux

Digitized by Google

exigences de la navigation l'existence des usines même fondées en titre. D'un autre côté, les lois du 22 décembre 1789, des 12-20 août 1790, et des 28 septembre-6 octobre 1793, en plaçant les rivières sous l'autorité et la surveillance de l'administration, lui ont conféré le droit de prendre toutes les mesures qu'elle juge propres à assurer le libre cours des eaux et le service de la navigation. Ce serait donc vainement que les maîtres d'usines tenteraient de se retrancher à l'abri de leurs titres, si l'administration en venait à prescrire la destruction d'établissements devenus dangereux ou nuisibles : leurs droits se résoudraient simplement en un droit à indemnité.

Quoi qu'il en soit, il résulte de la courte analyse que nous venons de présenter, que les établissements anciens se partagent en deux grandes classes, suivant qu'il est ou non justifié des titres de leur existence. Relativement à ceux fondés en titres, on a à distinguer si le titre remonte au delà de l'année 1566, ou est postérieur à cette époque. Quant aux propriétaires réduits à invoquer le fait de leur possession, son plus ou moins d'ancienneté ne change rien à leur condition vis-à-vis de l'administration.

Nous reviendrons plus tard sur ces principes pour les développer. Notre but n'a été ici que de mettre en relief la situation des établissements anciens, avant d'exposer les règles qui président à la formation des établissements nouveaux et de prévoir ce qui peut journellement advenir des uns et des autres.

110. — Les formalités à suivre pour la création

Digitized by Google

des établissements nouveaux sur les rivières navigables ont été modifiées, en ce qui touche les établissements temporaires, par le décret de décentralisation du 25 mars 1852. D'après la nouvelle loi, les préfets sont chargés de statuer, sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, et conformément aux règlements ou aux instructions ministérielles, sur les demandes en autorisation de ces sortes d'établissement et sur la fixation de la durée de la permission, alors même qu'ils auraient pour effet d'affecter le régime ou le niveau des eaux. (Voy. art. 4, tableau D, n° 2.) Quant aux établissements qui n'ont pas un caractère accidentel et transitoire, l'octroi des autorisations est toujours réservé au chef du gouvernement, conformément à l'art. 9 de l'arrêté du 19 ventôse an VI. (Voy. notre *Traité général*, t. I, nos 271 à 276.)

111. — Toute personne qui désire former un établissement, tel que pont, chaussée permanente ou mobile, écluse ou usine, bâtardeau, moulin, digue ou autre obstacle quelconque au libre cours des eaux, dans les rivières navigables et flottables, dans les canaux qui en dérivent (Voy. ord. 25 mai 1832, Apte), ou dans les canaux d'irrigation ou de desséchement généraux, est tenue d'en demander la permission. (Voy. arrêté du 19 ventôse an VI, art. 9.)

La pétition, adressée au préfet en double expédition, dont une sur papier timbré, doit énoncer d'une manière distincte : 1° les noms des cours d'eau et de la commune sur lesquels l'usine devra être établie, les noms des établissements hydrauliques placés immédiatement en amont et en aval, l'usage auquel l'usine est destinée, les changements présumés que

Digitized by Google

l'exécution des travaux devra apporter au niveau des eaux, soit en amont, soit en aval, et la durée probable de l'exécution des travaux. Le pétitionnaire doit, en outre, justifier qu'il est propriétaire des rives du barrage projeté et du sol sur lequel les autres ouvrages doivent être exécutés, ou produire le consentement écrit des propriétaires de ces terrains. (Voy. circ. 23 octobre 1851.)

Ces indications et justifications ont pour objet de faciliter l'instruction et d'obliger les pétitionnaires à ne soumettre à l'administration que des projets sérieux et dont l'exécution ne se trouvera pas, dès l'origine, arrêtée par quelque insurmontable difficulté.

112. — Le préfet, après avoir examiné la demande et s'être assuré qu'elle satisfait aux conditions voulues, prend un arrêté qui en ordonne le dépôt à la mairie de la commune où les travaux doivent être exécutés, et fixe le jour de l'ouverture de l'enquête prescrite par l'instruction du 19 thermidor an VI. L'arrêté préfectoral est affiché par les soins du maire, tant à la principale porte de l'église qu'à celle de la mairie, et publié à son de caisse ou de trompe, le dimanche, à l'heure où les habitants se trouvent habituellement réunis. « Cette affiche doit, aux termes « de l'instruction du 19 thermidor, demeurer posée « pendant l'espace de deux décades, avec invitation « aux citoyens qui auraient des observations à pro- « poser, de les faire au secrétariat de la municipalité « dans lesdites deux décades, ou, au plus tard, dans « les trois jours qui suivront l'expiration du délai de « l'affiche. »

Cette prescription est, sans doute, d'une grave

Digitized by Google

importance, puisqu'elle est destinée à conférer à l'instruction et à l'acte qu'elle doit amener le caractère contradictoire. Remarquons néanmoins, que la formalité n'est écrite ni dans la loi, ni même dans un règlement ; que, par suite, son accomplissement en tout ou en partie ne saurait constituer une nullité absolue et qu'il est laissé à la sagesse du juge d'apprécier, d'après les circonstances, jusqu'à quel point l'irrégularité a pu vicier l'instance et quelles en doivent être les conséquences.

A l'expiration du délai de vingt-trois jours, le maire dresse procès-verbal de l'apposition des affiches ; il y relate et y joint les oppositions déposées à la mairie, de même qu'il mentionne les observations verbales qui ont pu être faites. Le magistrat municipal insère aussi dans cet acte ses propres observations, qu'il appuie de renseignements, et le plus ordinairement, d'un avis du conseil de la commune obtenu après un transport sur les lieux. (Voy. inst. 19 thermidor an VI, et M. Nadault de Buffon, t. II, p. 82.)

113. — Si l'entreprise paraît de nature à étendre son effet en dehors du territoire de la commune, l'arrêté préfectoral désigne les autres communes dans lesquelles l'enquête doit être annoncée.

Si ces communes appartiennent à plusieurs départements, l'enquête est ordonnée par le préfet du département où doit se trouver le siége principal de l'établissement, et l'arrêté est transmis aux préfets des autres départements pour être publié dans toutes les communes intéressées.

L'accomplissement de ces formalités est certifié par

Digitized by Google

les maires des communes. (Voy. circ. 23 octobre 1851.)

114. — Le procès-verbal de la première enquête adressé au préfet, avec toutes les pièces qui l'accompagnent, par l'intermédiaire du sous-préfet, est transmis à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées pour qu'il fasse procéder à l'instruction, sous le rapport administratif.

Les opérations à effectuer à cette fin sont confiées à l'ingénieur ordinaire de l'arrondissement. Son premier soin est de procéder à la visite des lieux à un jour et à une heure indiqués à l'avance au maire, avec invitation de donner à cet avis toute publicité. Il prévient directement le pétitionnaire, les mariniers les plus expérimentés, et toutes autres personnes dont la présence lui paraît utile et pour lesquelles il pense que cet avertissement direct est nécessaire. Ses avis doivent être adressés de telle sorte qu'il y ait, dans tous les cas, au moins cinq jours entre la date de la réception de la lettre et le jour de la visite des lieux. (Voy. circul. 23 oct. 1851.) « L'ingénieur ordinaire, « ajoute la circulaire, procède à cette visite en « présence des maires ou de leurs représentants et « de ceux des intéressés qui se sont rendus aux aver- « tissements donnés. Il se fait rendre compte de la « position que doivent occuper les ouvrages projetés « et des limites du terrain appartenant au pétition- « naire, et s'assure que la propriété des rives dans « l'emplacement du barrage et du sol sur lequel les « ouvrages doivent être assis n'est pas contestée, ou « que le propriétaire a produit le consentement écrit « du propriétaire de ces terrains. Il rattache à un ou

Digitized by Google

« à plusieurs repères provisoires, choisis avec soin,
« la hauteur des eaux en amont et en aval. S'il existe
« déjà des ouvrages, tels que barrages, déversoirs,
« pertuis, vannes de décharge, vannes motrices, il
« constate leurs dimensions et rapporte aux mêmes
« repères provisoires la hauteur des seuils, le dessus
« des vannes, la crête des déversoirs ; enfin il réunit
« tous les renseignements nécessaires pour constater
« et définir exactement, en ce qui touche le régime
« des eaux, l'état des lieux avant les changements qui
« doivent y être apportés. Lorsqu'il devra résulter des
« travaux projetés une augmentation ou une dimi-
« nution dans la hauteur des eaux, l'ingénieur procé-
« dera par voie d'expériences directes, afin de mettre
« les parties intéressées à même d'apprécier les con-
« séquences de ces changements. Dans le cas où il
« lui serait impossible de faire ces expériences, il
« aura recours à tous autres moyens qui lui paraîtront
« propres à y suppléer... L'ingénieur dresse en pré-
« sence du maire et des parties intéressées, un pro-
« cès-verbal dans lequel il indique, d'une manière
« circonstanciée, l'état ancien des lieux, les repères
« qu'il a adoptés, les renseignements qu'il a recueillis,
« les résultats des expériences qu'il a faites, il y ajoute
« les observations qui ont été produites, enfin il dé-
« clare qu'il sera procédé ultérieurement, s'il y a
« lieu, au complément des opérations. Lecture de
« ce procès-verbal est donnée aux parties intéres-
« sées qui sont invitées à le signer et à y insérer
« sommairement leurs observations si elles le ju-
« gent convenable. Mention y est faite des per-
« sonnes qui se seraient retirées ou qui n'auraient

Digitized by Google

« pas voulu signer, ni dire le motif de leur refus. »

115. — L'ingénieur ordinaire dresse, de plus, les plans et nivellements nécessaires à l'instruction de l'affaire et rédige un rapport dans lequel il présente un exposé de l'affaire, décrit l'état des lieux, discute les oppositions, et motive les propositions relatives, au niveau de la retenue, aux ouvrages régulateurs et aux prescriptions diverses qu'il estime devoir être imposées au pétitionnaire.

116. — S'il s'agit de créer une scierie, ou si l'usine doit être établie dans la zone frontière soumise à l'exercice des douanes, ou dans la zone des servitudes militaires, autour des places de guerre, il y a lieu, suivant les cas, de prendre l'avis du conservateur des eaux et forêts (Voy. C. forest., art. 155), celui du directeur des douanes (Voy. L. 30 avril 1806, art. 75), ou d'ouvrir des conférences avec les officiers du génie militaire, conformément à l'ordonnance du 18 septembre 1816.

117. — Le travail de l'ingénieur ordinaire terminé, l'ingénieur en chef transmet au préfet toutes les pièces de l'instruction, avec ses observations et son avis.

118. — Ces pièces sont, de nouveau, déposées, durant un délai de quinze jours, à la mairie. Il a paru bon et utile d'ouvrir sur les propositions des ingénieurs, propositions qui peuvent modifier les termes de la demande, une nouvelle enquête en tout semblable, sauf la réduction du délai, à celle prescrite par l'instruction ministérielle du 19 thermidor an VI. (Voy. circ. du directeur général, 16 nov. 1834.) La circonstance qu'elle intervient alors que les lieux

Digitized by Google

ont été visités, que toutes les pièces sont rassemblées, que le projet a été complétement étudié par des hommes de l'art et que, par conséquent, le contrôle est plus facile, la rend plus efficace pour donner à l'instruction un caractère vraiment contradictoire. Il n'est pas nécessaire, néanmoins, que les opposants y soient spécialement appelés. (Voy. décr. 31 mai 1851, Fresnel.)

Le résultat de cette seconde enquête est communiqué aux ingénieurs pour qu'ils donnent leur avis. S'ils croient devoir apporter à leurs premières conclusions quelque changement qui soit de nature à provoquer de nouvelles oppositions, il conviendra, au dire de la circulaire du 3 octobre, que l'affaire soit de nouveau soumise à une enquête de quinze jours. C'est là le dernier acte de l'instruction locale ; mais avant d'arriver à l'arrêté préfectoral qui doit la clore, arrêtons-nous un instant ou plutôt effectuons un retour en arrière, pour dire un mot des incidents qui peuvent venir compliquer l'instance ou suspendre sa marche.

119. — Il n'est point impossible qu'on ait à se prononcer entre deux demandes qui s'excluent ; car il suffit pour cela que le régime du cours d'eau ne comporte point l'existence simultanée des deux établissements. Dans ce cas, l'instruction a lieu pour les deux demandes, et c'est ensuite à l'administration à prononcer. Quels seront les titres de préférence ? On a vu que les pétitionnaires devaient justifier de la propriété des rives dans les points désignés pour supporter l'établissement ou ses dépendances. L'attention portera d'abord sur leur position à cet égard. On

Digitized by Google

examinera, en second lieu, quel est celui des projets qui soulève le moins d'oppositions. La priorité de demande est également susceptible d'être prise en considération. Nous croyons que les garanties personnelles que les demandeurs peuvent offrir pour l'accomplissement des conditions à imposer, et même pour la prospérité de l'entreprise, dans son rapport avec les besoins de l'industrie, ne sont pas non plus à dédaigner. Dans tous les cas, la question est du domaine souverain de l'autorité purement administrative; elle n'a pas même à rendre compte des motifs de son choix.

120. — On comprend, sous le nom général d'oppositions, les observations faites par des tiers, dans le but de faire refuser la demande ou d'en faire subordonner l'octroi à certaines conditions ou restrictions. Mais il faut s'attacher aux motifs allégués pour les justifier et les distinguer, suivant qu'elles exigent une application des dispositions du droit commun, ou sont de nature à se résoudre par une appréciation du ressort de l'autorité administrative.

121. — Les oppositions fondées sur un prétendu droit de propriété ou de servitude, sur des conventions privées, sur des jugements, etc., sont du nombre des premières. Il est de l'essence des *droits* et *actes* qui leur servent de base de ne pouvoir, en cas de contestations, être reconnus et déclarés que par les tribunaux. A leur égard, l'administration se contente, ordinairement, d'examiner jusqu'à quel point les allégations des tiers sont sérieuses, et pour peu qu'elles offrent ce caractère, elle se fait un devoir de surseoir, pour laisser aux parties le temps d'obtenir

Digitized by Google

la détermination préalable de leurs droits respectifs. D'autres fois, elle poursuit le cours de l'instruction et prononce, sans se préoccuper des difficultés d'ordre purement civil. « Les questions de propriété, d'usage « ou de servitude, porte la circulaire de 1851, que « nous avons déjà citée, sont soumises aux règles du « droit commun et ressortissent aux tribunaux civils; « mais, dans l'exercice du droit de police qui lui est « attribué, l'administration, dont toutes les décisions « réservent d'ailleurs les droits des tiers, doit recher- « cher et prescrire, nonobstant tous titres et conven- « tions contraires, les mesures que réclame l'intérêt « public. En conséquence, MM. les ingénieurs ne « devront s'arrêter devant des oppositions qui sou- « lèvent des questions de droit commun qu'autant « que les intérêts généraux n'auront pas à souffrir « de l'ajournement de l'instruction. Dans tous les cas, « avant de suspendre l'examen de l'affaire, il con- « viendra d'examiner si ces oppositions ont quelque « fondement et si elles n'ont pas été mises en avant « uniquement pour entraver la réalisation des projets « du demandeur. » Au reste, quel que soit le parti adopté, les principes sont toujours respectés. Indépendamment de toute clause spéciale, l'autorisation n'intervient jamais que sous la réserve des droits, dont la garde est confiée aux juges civils. (Voy. ord. 2 mars 1832, Dellier.) Nous reviendrons plus loin sur ce point.

122. — Lorsque le droit du tiers opposant n'est l'objet d'aucune dénégation et que le jugement de son opposition n'implique que l'appréciation des effets préjudiciables qu'il signale comme la consé-

Digitized by Google

quence inévitable de l'établissement sollicité, tels que l'inondation d'un héritage ou d'un chemin, l'exhaussement du niveau des eaux au passage d'un gué, et plus souvent, le refoulement de celles-ci sous les roues d'une usine préexistante, ou la diminution de sa force motrice, la question, en définitive, n'a trait qu'au régime du cours d'eau, que l'administration a mission de régler de manière à concilier tous les intérêts. (Voy. ord. 18 juillet 1838, Millet.) C'est donc à l'administration qu'il appartient d'apprécier la valeur des motifs allégués et de refuser l'autorisation demandée ou de prescrire les mesures propres à prévenir les dommages. Les tribunaux n'ont rien à examiner, rien à décider relativement à cette catégorie d'oppositions; elles sont jugées par l'acte qui statue sur la demande.

123. — La même règle s'étend aux oppositions fondées, non plus sur un effet à redouter de l'exécution des travaux projetés, mais même sur l'existence d'un droit prétendu d'une part et contesté de l'autre, dès que ce droit, par son origine ou en raison de l'acte invoqué pour en justifier, relève de la juridiction administrative. S'agit-il de décider, d'après des actes administratifs plus ou moins anciens, jusqu'à quel point un tiers a droit à une retenue d'eau qui se trouverait supprimée par l'établissement des ouvrages projetés, la question étant essentiellement juridique, il semble, au premier coup d'œil, qu'il y aurait lieu de surseoir et de faire intervenir, sinon le juge civil, au moins le juge du contentieux administratif. Mais ici se rencontre une exception qui a pour elle l'autorité de la jurisprudence la plus positive et repose,

Digitized by Google

d'ailleurs, sur une doctrine expressément consacrée par la loi, notamment en matière de mines. Elle consiste en ce que, toutes les fois qu'il est procédé dans les formes tracées pour les règlements d'administration publique, il est pourvu, par le même acte, à ce qui est de l'office du juge et à ce qui est de l'office de l'administrateur. (Voy. notre *Traité général*, t. I, nos 107 et 108.) L'opposition rentre dans les objets sur lesquels doit porter l'instruction, et elle est tranchée par le décret impérial qui la termine.

124. — Nous avions suivi l'instance devant le préfet, jusqu'à l'arrêté qui doit la clore et qui statue définitivement, s'il s'agit d'un établissement temporaire. Reprenons-la à ce point pour les établissements qui n'ont point ce caractère.

Le préfet prononce le rejet de la demande ou propose l'admission. En cas de rejet, son arrêté motivé est immédiatement notifié au pétitionnaire qui peut, s'il le juge utile à ses intérêts, en appeler à l'administration supérieure. En cas d'admission, le préfet transmet les pièces au ministre des travaux publics, avec son avis.

Quelle que soit, au surplus, la décision du préfet, elle ne peut, au point de vue de l'appel, être considérée que comme essentiellement préparatoire. A-t-il repoussé la demande, son arrêté, du moment qu'il est déféré à l'autorité supérieure, n'est et ne peut être considéré que comme une proposition. A-t-il au contraire émis l'avis qu'il y a lieu d'octroyer l'autorisation, on ne saurait trop recommander à ceux qui l'ont demandée d'attendre, avant de rien entreprendre, la décision du chef de l'État. Les

Digitized by Google

constructions qui la devancent ont l'existence la plus précaire; le gouvernement n'a à en tenir aucun compte dans l'instruction qui se poursuit devant lui. L'affaire est examinée à nouveau, les tiers reproduisent et développent leurs oppositions, le demandeur les discute et les combat de toutes ses forces; on demande au préfet ou aux agents des ponts et chaussées, par son intermédiaire, tous les renseignements dont le besoin peut se faire sentir; et il est enfin statué par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

125. — A l'égard des auteurs de la demande, l'acte qui octroie ou refuse l'autorisation est si évidemment empreint du caractère d'acte purement administratif, qu'ils ne sauraient songer à s'armer, pour en obtenir la réformation ou l'annulation, du recours par la voie contentieuse. (Voyez ord. 12 juin 1835, Delphin-Picard; 23 avril 1838, Vigule.) Il n'en est pas de même des tiers; les précautions prises pour leur ménager, dans l'instruction, la facilité de veiller à leur protection, témoignent de la gravité et du nombre des atteintes que leurs droits sont exposés à souffrir. N'est-ce pas le cas, dès lors, de les admettre au bénéfice du recours qui, on le sait, a été précisément institué pour la garantie des droits acquis?

126. — Dans le cas où le tiers qui se plaint d'une lésion, n'a point été appelé à présenter ses observations, pas de doute; le décret ne saurait être inattaquable en ce qui le concerne; il a la faculté de recourir au conseil d'État par la voie de la tierce opposition.

127. — Au contraire, le tiers intéressé a-t-il été

Digitized by Google

appelé dans l'instruction, a-t-il comparu par lui-même ou par ceux qui le représentaient, le décret vise-t-il ses observations, on le considère comme rendu contradictoirement avec lui ; et lui attribuant, même sous ce rapport, les effets d'une décision émanée de l'autorité suprême, on le déclare inattaquable par la voie contentieuse. C'est là conséquence du principe que les décrets revêtus de la forme des règlements, en même temps qu'ils consacrent des mesures de pure administration, tranchent les questions juridiques du ressort de l'autorité administrative, qui s'y rattachent. (Voy. notre *Traité général*, t. I, n° 108.)

128. — L'art. 40 du règlement de 1806 ouvre (Voy. *ibid.*, t. II, n° 234), une voie particulière de réformation contre les actes non susceptibles du recours par la voie contentieuse. C'est une ressource destinée à donner un moyen de revenir sur les erreurs dues à un défaut de renseignements suffisants ; elle ne consiste qu'à en appeler à l'administration mieux informée ; il est donc rationnel d'en autoriser l'usage contre les décrets rendus en matière de permissions d'usines. L'auteur de la demande et tous les tiers intéressés, qu'ils aient ou non pris part à l'instruction, sont admis à en faire usage.

129. — Nous aurons, en traitant des cours d'eau non navigables, à revenir sur ces règles et à étudier avec plus de détail les effets que les décrets d'autorisation sont susceptibles d'obtenir vis-à-vis des tiers. L'ordre des idées nous porte maintenant à les envisager dans leur exécution et à montrer comment les maîtres d'usines doivent s'y conformer, et quels sont les droits qu'ils leur confèrent.

Digitized by Google

La première obligation de celui qui a obtenu la permission d'effectuer une prise d'eau est d'observer rigoureusement, dans l'exécution des travaux, les conditions que l'administration a cru devoir imposer. Le ministre, chargé par le décret de veiller à son exécution, est compétent, sauf le recours au conseil d'État, pour ordonner, sur la dénonciation des agents de l'administration ou sur la plainte des particuliers lésés, la suppression des ouvrages non autorisés. (Voy. ord. 9 mai 1834, Avignon.) Le préfet lui-même emprunterait au pouvoir de police qu'il lui appartient d'exercer en matière de grande voirie, le droit de prescrire et de faire, au besoin, effectuer la destruction immédiate de toute construction nuisible à l'*intérêt public*. (Voy. ord. 20 mai 1843, Bonneau.) Quant à l'intérêt particulier, il n'est point en droit d'exiger de l'administration une satisfaction si prompte, et il pourrait quelquefois douter de son empressement à le secourir. Mais il trouve une large compensation dans le droit de faire intervenir le juge civil, que la loi a constitué le gardien de la propriété privée. L'illégalité des entreprises réalisées en dehors du titre émané de l'autorité administrative tombe évidemment sous l'empire de la juridiction et des dispositions du droit commun. La crainte doit être seulement que le débat ne vienne à se compliquer d'une question d'interprétation de l'acte d'autorisation, question de nature à motiver un sursis pour cause de renvoi devant un autre juge, et que la marche du débat n'en soit ralentie.

130. — Au surplus, dans la pratique, il est paré au plus grand danger de ces sortes de discussions par

Digitized by Google

une mesure spéciale. Elle consiste dans l'obligation imposée à l'ingénieur ordinaire de se transporter sur les lieux, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution des travaux, à l'effet de vérifier s'ils ont été exécutés, conformément aux dispositions prescrites, et de rédiger un procès-verbal de récolement en présence de l'autorité locale et des intéressés convoqués dans les formes indiquées plus haut. (Voy. n° 114.)

« Le procès-verbal, porte la circulaire du 23 oc-
« tobre, rappelle les divers articles de l'autorisation
« et indique la manière dont il y a été satisfait. L'ingé-
« nieur y fait mention de la pose du repère définitif,
« et, pour en définir la position, le rattache à des
« points fixes servant de contre-repères. Si les travaux
« exécutés sont conformes aux dispositions prescrites,
« l'ingénieur en propose la réception et transmet le
« procès-verbal de récolement en triple expédition à
« l'ingénieur en chef, qui le soumet avec son avis, à
« votre approbation (celle du préfet). L'une de ces ex-
« péditions me sera transmise, une autre sera déposée
« aux archives de la préfecture, et la troisième à la
« mairie de la situation des lieux. Lorsque les travaux
« ne sont pas entièrement conformes aux disposi-
« tions prescrites, l'ingénieur, à la suite du procès-
« verbal de récolement, discute les différences, et il
« y joint au besoin de nouveaux dessins pour rendre
« plus facile la comparaison de l'état de choses qui
« existe avec celui qui a été prescrit. Si les différences
« reconnues sont peu importantes et ne donnent lieu
« à aucune réclamation, vous voudrez bien, mon-
« sieur le préfet, me soumettre l'affaire, afin que je
« prenne telle mesure qu'il appartiendra. S'il s'agit,

Digitized by Google

« au contraire, de différences notables et qui seraient « de nature à causer du dommage, vous devrez, sans « qu'il soit nécessaire de m'en référer, mettre immé- « diatement le permissionnaire en demeure de satis- « faire aux prescriptions de l'acte d'autorisation, et en « cas de refus ou de négligence de sa part, vous ordon- « nerez la mise en chômage de l'usine, et même, s'il « y a lieu, la destruction des ouvrages dommagea- « bles. »

Par ce moyen, les abus sont prévenus; et le maître d'usine obtient lui-même une garantie contre toute attaque ultérieure. Le procès-verbal, protégé par la prohibition faite aux tribunaux d'*apprécier* les actes administratifs, fixe, au moins au regard du juge civil, la légalité de l'état des choses qu'il constate.

131. — La raison indique que les clauses qui circonscrivent la liberté du permissionnaire dans la création de son établissement, ne cessent point de l'enchaîner durant le cours de sa jouissance. S'il venait à méconnaître les conditions de son titre dans le déplacement ultérieur de son usine, ou dans la modification de son système régulateur, l'autorité administrative d'une part, les tribunaux de l'autre, interviendraient avec la même puissance et dans la même forme que dans le cas où il ne se serait pas d'abord soumis aux dispositions prescrites.

132. — Ce n'était point assez. Les motifs d'intérêt public qui ont fait subordonner la légalité des entreprises sur les cours d'eau navigables à la nécessité d'une autorisation préalable, s'appliquent trop manifestement aux modifications constitutives d'un changement au régime des eaux, pour qu'on ait pu

Digitized by Google

hésiter à les soumettre à la même condition. La jurisprudence est positive.

Mais l'obligation qui incombe à cet égard aux maîtres d'usines, est-elle absolue? Le propriétaire d'une usine est-il en contravention et a-t-il encouru l'amende, par cela seul qu'il a fait subir un changement à son usine sans s'être muni d'une autorisation préalable; ou bien n'en est-il ainsi, qu'autant que ses travaux ont eu pour conséquence un changement dans le régime de la rivière? En d'autres termes, les maîtres d'usines sont-ils libres de modifier leurs établissements, sans prévenir l'administration ni solliciter son agrément, pourvu qu'ils ne fassent éprouver nulle modification au cours des eaux?

On conçoit sans peine combien la surveillance serait plus facile et plus efficace, si le contrôle de l'autorité était provoqué préalablement à tous les travaux applicables aux ouvrages existants sur les cours d'eau. Nous ne dissimulerons pas non plus, que l'imminence et la gravité des dangers attachés aux entreprises préjudiciables à la navigation prêtent la plus grande faveur à une mesure destinée à les prévenir. Mais la loi, qui défend d'établir sans une permission préalable, aucune usine ou ouvrage quelconque, ne dit absolument rien des changements à apporter à l'état des établissements autorisés. Or, s'il est permis d'étendre la prohibition aux changements ultérieurs assez importants pour constituer une entreprise nouvelle, ne serait-ce pas excéder les limites du pouvoir interprétatif que de l'appliquer, même aux travaux susceptibles de se réaliser sans altérer en aucune manière les conditions détermi-

Digitized by Google

nées par l'acte sous l'empire duquel l'établissement a été créé et doit se conserver? Ne serait-ce pas restreindre outre mesure, au grand dommage de l'industrie, la faculté de jouir des droits, déjà si précaires, que les propriétaires d'usines tiennent du gouvernement?

L'instruction du 19 thermidor an VI suppose bien que la permission n'est indispensable que pour les modifications susceptibles d'influer sur le régime des eaux; car elle porte simplement que « les mêmes règles que celles prescrites pour les nouveaux établissements auront lieu, *toutes les fois que l'on voudra changer de place les anciens, ou y faire quelque innovation importante.* »

La jurisprudence nous semble aussi fort expresse dans ce sens.

On a jugé que le changement de place d'une usine sans l'agrément de l'administration, est condamnable (Voy. ord. 9 nov. 1836, Carle-Mancy); qu'il y a lieu d'ordonner le rétablissement des choses dans leur état primitif dans le cas de changement d'un moulin mû par une roue suspendue au fil de l'eau, sans chute, vannage, ni barrage en un moulin à roues, avec barrage (Voy. ord. 22 janv. 1824, Clérisseau); que l'addition, sans autorisation, d'un tournant augmentant la dépense d'eau constitue une contravention punissable (Voy. ord. 17 août 1825, Pinel); qu'en général, il en est de même de toute œuvre qui implique nouvelle prise d'eau. (Voy. ord. 9 août 1836, moulin du château Narbonnais.) Et en effet il n'est pas une de ces entreprises qui n'entraîne virtuellement un changement dans le mode d'user du

Digitized by Google

cours d'eau, et qui par conséquent, ne soit susceptible de compromettre l'intérêt de la navigation ou celui des riverains, intérêt garanti par les clauses de l'acte d'autorisation.

Au contraire, le conseil d'État s'est fait un devoir de reconnaître, en faveur des propriétaires d'usines, le droit d'effectuer, sans autorisation préalable, les travaux non susceptibles d'altérer le système dont le règlement est réservé pour chaque usine à l'autorité administrative.

On lit dans une ordonnance du 29 avril 1839, intervenue au profit d'un sieur Faugas, en matière de réparation d'usines :

« Considérant que les lois et règlements relatifs à « la police des fleuves et rivières navigables et flot- « tables ne contiennent à l'égard des moulins dont « l'existence est fondée en titre, ou de ceux dont la « conservation a été tolérée, parce qu'ils n'ap- « portaient aucun empêchement nuisible au cours de « l'eau, aucune disposition en vertu de laquelle les « propriétaires desdits moulins soient tenus de se « pourvoir d'une permission préalable, auprès de « l'autorité administrative, toutes les fois qu'il de- « vient nécessaire de réparer leurs usines;

« Qu'en effet, les dispositions de l'art. 43, tit. XXVII, « de l'ordonnance d'août 1669, qui ordonnent la « démolition de tous les édifices construits dans le lit « des rivières navigables et flottables, sans la per- « mission de nos prédécesseurs, celles des art. 1 et 2, « tit. III de l'arrêt du conseil du 17 juillet 1782 sur « la navigation de la Garonne, portant que les per- « missions d'élever des constructions quelconques,

Digitized by Google

« sur, ou au bord de la Garonne, doivent être accor-
« dées par des arrêts du conseil rendus sur l'avis de
« l'intendant et du commissaire départis ; enfin celle
« de l'art. 9 de l'arrêté du 19 ventôse an VI portant
« défense d'établir aucun obstacle au cours des eaux
« des rivières navigables et flottables, sans la per-
« mission préalable de l'administration centrale, et
« sans l'autorisation expresse du gouvernement, ne
« s'appliquent pas à des travaux de simple répara-
« tion, mais ont pour objet l'établissement d'usines
« nouvelles ou les changements apportés à l'état des
« usines anciennement existantes ;

« Considérant, dès lors, que les requérants ont pu
« effectuer les travaux de simple réparation, con-
« statés par le procès-verbal sus-visé du 11 janvier
« 1836, sans permission préalable, mais en ce cas,
« à leurs risques et périls, et sauf le droit qui ap-
« partient toujours à l'administration de prendre
« toutes les mesures nécessaires pour assurer le
« libre cours des eaux et le service de la naviga-
« tion.... »

La doctrine exprimée dans cette décision est claire et positive. Elle établit nettement que tout propriétaire n'est tenu, à peine de contravention, de solliciter et d'obtenir préalablement une permission, que pour les travaux susceptibles de changer l'état de son usine sous le rapport de l'usage des eaux, et qu'il est maître d'effectuer sans permission les travaux qui ne peuvent avoir un pareil effet; mais qu'il n'exerce ce droit qu'*à ses risques et périls*, c'est-à-dire sauf le droit pour l'administration de le faire condamner, s'il est reconnu qu'en fait, les travaux

Digitized by Google

ont apporté une modification au système régulateur de la prise d'eau (1).

On se trouvera en présence d'une doctrine analogue, en matière de grande voirie, relativement aux travaux d'intérieur applicables aux maisons sujettes à reculement.

133.— La restriction résultant de la *responsabilité* imposée au propriétaire qui croit devoir se dispenser de toute formalité préalable, marque l'esprit dans lequel il doit user de la latitude qui lui est laissée à cet égard. Nous n'avons qu'à signaler, pour le faire apprécier, le danger de voir l'administration s'armer, dans son examen ultérieur, d'une sévérité d'autant plus grande qu'elle pourra supposer qu'on a voulu échapper à son contrôle, et ordonner ensuite, provisoirement et par mesure de police, ou obtenir, peut-être plus lentement, mais sans moins de certitude, par l'intervention de l'autorité juridique déposée aux mains du conseil de préfecture, la destruction d'ouvrages considérables et dispendieux. La réalisation de cette fatale possibilité est de tous les jours. Mais, en dehors de la surveillance de l'administration, il en est une, bien autrement inquiète et bien moins impartiale, c'est celle des intérêts privés. Les plaintes ne se feront pas attendre de la part des possesseurs d'établissements voisins et trop souvent

(1) Cette doctrine trouve une confirmation, au moins implicite, dans des décisions ultérieures qui ont déclaré que le droit de réparer n'entraîne pas le droit d'effectuer les manœuvres d'eau nécessaires pour l'exécution des réparations, en ce sens qu'on est tenu de demander et obtenir une autorisation pour effectuer ces manœuvres, bien que l'autorisation ne soit point exigée pour les réparations. (Voy. décr. 24 mai 1851, Leblanc.)

Digitized by Google

rivaux. Que l'on suppose des avaries occasionnées à des bateaux par leur choc contre quelque ouvrage existant en rivière. Pour peu qu'il ait été l'objet de travaux récents, il est hors de doute qu'on alléguera que l'état des lieux a été modifié ; que c'est à ce changement que le désastre doit être attribué, et qu'il est juste que celui qui l'a éprouvé en soit dédommagé. Le propriétaire se fût-il borné à une pure et simple réparation, n'eût-il en aucune manière à regretter les éclaircissements et les avis qu'il aurait dus aux agents de l'administration pour l'exécution de ses travaux, ne sera-t-il pas exposé à voir ses réponses mal comprises ou mal justifiées, et ne sera-t-il pas réduit, dans tous les cas, à s'engager dans une lutte sans profit? De tels inconvénients sont frappants. Disons donc que la prudence fera toujours une *loi*, hors les cas d'extrême urgence, de prévenir l'administration et de prendre son agrément pour tous les travaux, sans exception, à effectuer aux ouvrages existant sur les cours d'eau.

Comment la formalité sera-t-elle remplie? Faudra-t-il, pour les travaux étrangers au système régulateur, jusqu'aux plus simples réparations, solliciter et attendre le décret que l'instruction de l'an VI exige pour les déplacements et les innovations importantes? Il y a là, on ne peut en disconvenir, une lacune dans la législation, et nous sommes bien forcé d'avouer qu'elle ne permet pas d'échapper, d'une manière complète et certaine, aux dangers qui nous préoccupaient il n'y a qu'un instant. On ne saurait, en effet, s'arrêter à l'idée de condamner les propriétaires d'usines à toutes les difficultés et à toutes les

Digitized by Google

lenteurs des demandes d'autorisation ; et d'un autre côté, ni le préfet ni le ministre n'ont le pouvoir de statuer en ces sortes de matières ; la sanction du chef du pouvoir exécutif est indispensable. Quel sera donc le parti à prendre ? En face d'une difficulté inextricable, et en l'absence d'un moyen tranchant, nous n'avons à conseiller qu'une mesure de précaution, sinon pour parer absolument au danger, du moins pour en atténuer les conséquences. On fera sagement de donner avis au préfet des travaux qu'on se proposera d'exécuter et de solliciter son agrément. L'arrêté provoqué par une semblable démarche n'interviendra naturellement qu'après l'examen et sur l'avis des agents des ponts et chaussées ; et, dans son insuffisance pour *légaliser* l'entreprise et faire sous ce rapport, à son auteur, une position définitive et irrévocable, il n'en constituera pas moins à son profit un préjugé d'autant plus favorable que les fonctionnaires dont il émanera seront précisément ceux qui seront appelés à éclairer l'autorité dans l'instruction que pourront provoquer des plaintes ultérieures.

134. — Je passe à une question de détail que j'ai négligée, dans mon désir d'épuiser tout d'un trait la question d'autorisation pour les modifications et réparations. C'est celle de savoir si, pour changer purement et simplement la destination d'une usine, par exemple appliquer un moulin à blé à la mouture du plâtre, on a besoin de recourir aux formalités prescrites pour un établissement nouveau. Nous partageons sur ce point l'opinion de M. Garnier, qui soutient, contrairement à l'avis émis par M. Tarbé de Vauxclairs (Voy. Favard de Langlade, *Répert.*, v° *Mou-*

Digitized by Google

lins et usines), que l'exigence d'une permission ne saurait se concilier avec la liberté du commerce (1), et cette opinion est aussi celle que M. Reverchon exprimait en qualité de commissaire du gouvernement, dans une espèce jugée par le Conseil d'État, le 29 novembre 1851 (Rouyer).

« En principe, a-t-il dit, et sauf les dispositions « spéciales qui concernent certains établissements, « par exemple les établissements insalubres, l'admi- « nistration, lorsqu'elle accorde une permission d'u- « sine sur un cours d'eau, ne règlemente que le ré- « gime et l'usage des eaux ; elle ne règlemente pas « l'industrie. Le principe contraire ne serait pas seu- « lement erroné en droit, dans l'état actuel de notre « législation ; il reposerait en outre, sur une doctrine « non moins erronée, non moins funeste en écono- « mie politique et en administration. En d'autres « termes, une fois que le régime hydraulique de « l'usine est fixé, l'usinier demeure maître et libre « chez lui ; il a le droit de tirer tel parti qu'il juge « utile de la force qui lui a été accordée et dont « l'usage extérieur a été réglé ; il peut appliquer cette « force, dans l'intérieur de son usine, à tel objet, à « tel emploi que bon lui semble ; l'administration n'a « en principe, rien à y voir, parce qu'elle n'y a, en « principe, aucun intérêt au point de vue des idées

(1) M. Nadault de Buffon fait d'ailleurs, observer, avec raison (voy. t. I, p. 380), que la faculté du changement d'industrie ne peut être proclamée que relativement à l'usage des eaux, et qu'il importe de ne pas mettre en oubli qu'elle demeure soumise dans son exercice aux règlements concernant la salubrité publique (voy. notre *Traité général*, chap. II) et l'aménagement de l'industrie métallurgique. (Voy. *ibid.*, le chapitre consacré aux *mines*.)

Digitized by Google

« générales qui servent de base, de règle et de limites « à son action. La liberté, relative sans doute, mais « réelle et large pourtant, qui est essentielle à l'in- « dustrie, serait incompatible avec un autre système, « avec le régime de l'intervention administrative « dans la vie intérieure des usines ; ce régime dégé- « nérerait fatalement en tracasseries également dom- « mageables à l'industrie et à l'administration elle- « même, car il ne faut jamais oublier que l'un des « plus sûrs moyens de compromettre même les attri- « butions légitimes et nécessaires d'un pouvoir et d'une « autorité quelconque, c'est de vouloir les exagérer...

« En serait-il autrement, sous ce dernier point de « vue, dans le cas où l'administration, en autorisant « une usine, l'autoriserait à la condition formelle qu'on « n'y exercerait que telle industrie déterminée ? On « pourrait le soutenir ; mais la question serait grave, « et elle ne se présente pas dans l'espèce. Dans tous « les cas, il est évident que la condition devrait être « expresse et qu'elle ne résulterait nullement de la « simple indication ou désignation de l'industrie ac- « tuelle dans l'acte d'autorisation. »

135. — Faisons d'ailleurs, remarquer, nous-même que dans toutes les questions qui viennent d'être examinées, afin de marquer les effets et la juste portée des droits conférés par les actes d'autorisation à ceux qui les obtiennent, il a été raisonné en vue des règlements généraux ; et que les solutions qu'elles ont reçues ne doivent être suivies qu'en l'absence de dispositions spéciales. On le voit notamment, par un précédent d'où il résulte que, sur l'Escaut, la reconstruction des roues de moulins, bien que constituant

Digitized by Google

une simple réparation, ne peut, aux termes d'une ordonnance de l'ancien intendant du Hainaut, du 24 décembre 1785, avoir lieu sans permission sous peine de 300 fr. d'amende. (Voy. ord. 2 janvier 1838, Noël-Mathon.)

136. — Les mêmes principes qui restreignent les effets des autorisations aux ouvrages dont elles déterminent la nature, en circonscrivent aussi la durée et ne permettent pas de les faire survivre à l'établissement qui en a été l'objet. Il est de l'essence de toute autorisation de ne valoir que pour l'acte en vue duquel elle a été demandée et obtenue. Un moulin élevé sur la rive ou sur bateau, vient-il à être emporté et détruit par les eaux, ce n'est plus à une réparation, mais à une reconstruction qu'on a à songer, l'ancien établissement a disparu et celui qui le possédait n'a d'autre ressource que d'en édifier un autre. Que dans ce cas, il y ait nécessité de se procurer un titre nouveau, et d'accomplir toutes les formalités voulues pour les actes d'autorisation, c'est ce qui ne saurait tomber en doute. Vainement alléguerait-on l'étendue et l'antiquité des titres ou de la possession qui légitimaient l'existence de l'usine anéantie. (Voy. ord. 19 mai 1835, Miramont; 9 août 1836, moulin du château Narbonnais.) Il n'est ni titre ni possession qui puisse préjudicier à ces droits du public, dont nous avons reconnu l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité sur les rivières navigables. Il a même été jugé que la faculté accordée à l'acquéreur, dans un acte de vente nationale, de construire une nouvelle usine sur l'emplacement d'un ancien moulin qui lui était vendu, ne le dispensait pas de se pourvoir de

Digitized by Google

l'autorisation administrative. (Voy. décr. 1er février 1851, veuve Baron.) D'après cela, la règle n'est pas moins générale que certaine; les difficultés de son application ne peuvent naître que de l'appréciation à laquelle on a à se livrer pour distinguer les réparations de la reconstruction. A cet égard, les faits échappent aux prévisions ; nous devons nous borner à faire remarquer que, dans les usines, c'est le local renfermant le mécanisme qui constitue l'établissement, et que, relativement à ce local, c'est le mécanisme qui forme le principal, le local lui-même n'étant que l'accessoire. Cette idée a été déjà indiquée, en traitant de l'exemption d'impôt accordée aux constructions nouvelles. (Voy. notre *Traité général*, t. III, n° 693.)

137. — Les auteurs ne s'accordent pas sur l'appréciation à faire de la situation du propriétaire qui veut rendre à sa destination une usine *abandonnée*. Sous l'ancienne législation, le seul fait d'abandon d'une usine durant dix années emportait la nécessité d'une autorisation pour la remettre en mouvement. (Voy. Fréminville, *Pratique des terriers*, t. III, n° 61.) M. Daviel n'hésite point à condamner cette décision. (Voy. t. I, n° 192, et t. II, nos 680 et 681.) Suivant lui, le droit d'effectuer une prise d'eau n'est autre chose qu'un droit de servitude, et il en conclut que les propriétaires d'usines sont fondés à invoquer le principe que les ruines d'un édifice conservent, tant qu'elles subsistent, le droit inhérent à la possession de cet édifice. D'un autre côté, l'auteur du *Traité des usines sur les cours d'eau* (Voy. t. I, p. 404) fait remarquer que cette doctrine ne convient qu'aux

Digitized by Google

cours d'eau non navigables, et que, pour les rivières navigables, tout dépend des conséquences qu'a eues l'inactivité de l'usine, relativement à sa conservation. Nous croyons que c'est ainsi que la question doit se résoudre, mais sans distinction entre les rivières navigables et celles qui ne le sont point.

Si les ouvrages régulateurs n'ont éprouvé aucune souffrance, ou si leur détérioration n'exige que de simples réparations, à quel titre, par quel motif obligerait-on le propriétaire à se munir d'une autorisation nouvelle? Dirait-on que les exigences de la navigation ont pu se modifier? Cette possibilité n'a pas lieu qu'à l'égard des usines dont le roulement a cessé; elle leur est commune avec les établissements dont l'exploitation est permanente; or, il y est pourvu, dans un cas et dans l'autre, au moyen du pouvoir laissé au gouvernement d'imposer à tout instant, les modifications commandées par l'intérêt public. Que si, au contraire, la remise en mouvement ne peut avoir lieu sans des reconstructions ou sans un changement dans tout ou partie du système susceptible d'influer sur le régime des eaux, on tombe sous l'empire des règles que nous avons exposées un peu plus haut.

138. — La modification et, s'il y a lieu, la régularisation des usines anciennes sont, d'ailleurs, de même que l'autorisation des usines à créer, réservées à l'autorité supérieure. (Voy. arrêté 19 ventôse an VI, art. 9.) Il est vrai que la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, tit. 2, art. 16, porte que les propriétaires ou fermiers de moulins ou usines « seront forcés de tenir les eaux à une hauteur qui ne nuira à

Digitized by Google

« personne, *et qui sera fixée par le directoire du dé-* « *partement*, d'après l'avis du directoire du district; » mais le conseil d'État, s'appuyant sur la loi des 12-20 août 1790, et les arrêtés des 13 nivôse an V et 19 ventôse an VI, n'en décide pas moins qu'il n'a jamais appartenu qu'au gouvernement de régler cette matière (Voy. décr. 18 août 1849, Truelle-Mulet); et que les préfets ne peuvent prétendre qu'au droit de prendre, dans les cas particuliers, des mesures urgentes et provisoires. (Voy. ord. 7 avril 1846, Colme.) Ce n'est que depuis le décret du 25 mars 1852, que ces fonctionnaires ont été investis, en ce qui touche seulement les cours d'eau non navigables ni flottables, du double pouvoir d'autoriser les usines et de modifier les règlements déjà existants. (Voy. art. 4.)

139.— Il n'est que trop ordinaire que les poursuites en contravention, pour défaut d'autorisation, donnent lieu, au moins de la part des particuliers qu'elles atteignent, à de graves méprises sur les limites qui circonscrivent les attributions du conseil de préfecture. Quelques explications sur ce point ne seront pas sans utilité.

L'essentiel, dans ces sortes de contestations, est de ne jamais perdre de vue que le conseil de préfecture n'intervient qu'en qualité d'autorité juridique, et que tout ce qui est de l'office de l'administrateur doit lui demeurer étranger.

S'agit-il de la création d'un établissement nouveau? le tribunal administratif examine et décide 1° si le fait de l'entreprise est constant; 2° s'il a bien les caractères d'œuvre nouvellement pratiquée sur le

Digitized by Google

cours d'eau. Ces deux points reconnus et déclarés, leurs conséquences, en droit, sont irrésistibles ; ils entraînent, 1° la condamnation à l'amende prononcée par la loi ou le règlement; 2° la condamnation à la destruction de tous les travaux.

Quant à la condamnation à l'amende, il est de principe que nulle excuse n'est admissible, de la part du juge, en matière de contraventions (1).

Quant à la démolition des travaux, il n'est point impossible, sans doute, que leur conservation en tout ou partie soit susceptible de se concilier avec l'intérêt public. Quelques précautions, de simples changements peuvent suffire pour procurer ce résultat. Mais on comprend que l'appréciation des exigences de l'intérêt public et la détermination des mesures propres à les satisfaire échappent à l'empire du juge, et sont du ressort exclusif de l'administrateur. (Voy. ord. 6 mai 1836, Pain.) La condamnation à la démolition n'est que l'expression du droit extrême de l'administration; elle a pour effet de mettre les parties à sa discrétion, sous ce rapport. (Voy. décr. 3 mai 1850, Sicard-Duval.)

Les travaux signalés comme répréhensibles ont-ils été effectués dans un établissement ancien, et s'agit-il de décider s'ils ne constituent que de simples

(1) La loi du 23 mars 1842 a conféré aux conseils de préfecture le droit de réduire, dans l'application, le taux des amendes édictées par les anciens règlements, « jusqu'au vingtième desdites amendes, « sans toutefois que ce minimum puisse descendre au-dessous « de 16 francs. » En ne prononçant qu'une amende moindre ou, à plus forte raison, en ne prononçant aucune amende, ils excéderaient leurs pouvoirs. (Voy. ord. 9 mai 1845, veuve Perret; décr. 2 août 1848, Quéval.)

Digitized by Google

réparations, ou s'ils réalisent un changement susceptible d'influer sur le régime des eaux, ou bien s'ils ne doivent pas être considérés comme équivalant à une reconstruction? Les principes sont les mêmes. Après que le conseil de préfecture a apprécié la consistance et les effets des travaux, dans leurs rapports avec l'ancien établissement et le régime des eaux, il ne lui reste plus qu'à faire application de la loi. A-t-il reconnu que le propriétaire de l'usine s'est borné à la réparer, sans la reconstruire ni rien exécuter d'offensif? tout est jugé; il doit être renvoyé de la poursuite, mal à propos intentée contre lui. Est-ce le contraire qui est déclaré? y a-t-il eu reconstruction ou changement dans le système régulateur? la condamnation à l'amende et au rétablissement des lieux dans leur état primitif est encore inévitable, par les raisons exposées tout à l'heure.

140. — Les longs développements dans lesquels nous sommes entré, pour démontrer que les concessions, même les plus anciennes, n'ont pu avoir lieu au préjudice des droits du public, et les considérations que nous avons présentées, pour mettre en lumière le véritable caractère des autorisations octroyées depuis l'époque de la proclamation de l'inaliénabilité du domaine, jusqu'à nos jours, ont justifié à l'avance le principe d'après lequel la jouissance et la conservation des établissements sur les fleuves et rivières navigables sont subordonnées aux exigences de la navigation. Le droit pour l'administration de prescrire librement toutes les mesures et d'exécuter tous les travaux qu'elle juge propres à

Digitized by Google

assurer le cours des eaux et le service de la navigation, en est la conséquence irrésistible. Les lois des 12-20 août 1790, 28 septembre-6 octobre 1791, et l'arrêté du 19 ventôse an VI, lui confèrent expressément ce pouvoir. Il n'y a ici ni propriété particulière à occuper, ni expropriation à effectuer. Les titres primitifs impliquent virtuellement, pour l'administration, la réserve de revenir, pour donner, s'il y a lieu, satisfaction aux besoins de la navigation, sur la permission accordée. L'arrêt du conseil du 26 juin 1777 avait reconnu et proclamé cette réserve même à l'égard des concessions faites à titre d'aliénation. Ce n'est jamais que l'emploi de l'eau, que l'utilisation des *pentes* en tant qu'il se peut concilier avec l'affectation du fleuve ou de la rivière à la navigation qui a été autorisé et même cédé. Voyons maintenant l'usage de la faculté réservée; comment et à quelle condition s'exerce-t-elle?

Quelle que soit l'ancienneté et la légitimité de la possession; qu'elle ait été, au commencement, obtenue à titre de faveur ou de récompense ou à prix d'argent, qu'elle procède ou non de ventes nationales, le droit de l'administration ne varie point et le mode de l'exercer est le même. Le préfet ordonne, d'après les plans des travaux généraux, arrêtés par le gouvernement, ou même en se fondant sur les nécessités immédiates et purement locales du service de la navigation, le chômage des usines, la modification des ouvrages qui en dépendent, et même, au besoin, leur suppression. (Voy. ord. 19 mars 1840, Conqueret; 27 nov. 1844, de Beuvry; 18 avril 1845, Wiard; 23 déc. 1845, Vivent; 3 déc. 1846, Peyrousse.) Les

Digitized by Google

arrêtés pris à cet effet, simplement soumis au recours devant le ministre des travaux publics, ne peuvent être attaqués devant le conseil d'État, si ce n'est qu'on les dénonce comme entachés d'excès de pouvoir. (Voy. ord. 4 nov. 1835, Petit-Clerc.) Dans tous les cas, le préfet est maître de prescrire l'exécution provisoire de ses mesures. Nous verrons qu'il en est ainsi de tous les arrêtés en matière de grande voirie.

Quant au dommage éprouvé, les usiniers n'ont jamais d'autre ressource que de prétendre à une indemnité; mais cette ressource même, leur est-elle assurée dans tous les cas?

Le droit, pour le gouvernement, de modifier et supprimer les établissements dans l'intérêt de la navigation, a sa raison, on l'a vu, dans la nature et les effets des titres sur lesquels ils reposent. La précarité est inhérente aux droits conférés par les actes d'autorisation; elle forme leur caractère distinctif, à ce point que les particuliers qui les ont acquis et qui les possèdent, n'ont pu méconnaître cette condition. Or, n'est-il pas de l'essence de toute condition réservée dans un contrat, d'exclure, en l'absence de clause contraire, toute demande en dommages et intérêts fondée sur sa réalisation? Ce principe a pour nous une force si incontestable, que nous n'hésitons point à dire qu'en règle générale, il n'est dû ni dédommagement ni indemnité. La jurisprudence est d'ailleurs, positive en ce sens. (Voy. ord. 8 juin 1831, Beaugrand; 11 mai 1838, Berteau; 14 janvier 1839, Min. trav. publ.; 19 mars 1840, Conqueret.)

Cette règle a cependant ses exceptions.

La première est relative aux usines créées en vertu

Digitized by Google

de concessions antérieures à 1566. Il a été établi plus haut que les concessions qui remontent au delà de cette époque offraient, quant à la perpétuité des droits conférés, un caractère particulier. On en a conclu qu'il était juste d'allouer une indemnité aux maîtres des usines dont l'existence est fondée sur des titres si anciens, lorsqu'elles viennent à être supprimées, à subir une diminution de force motrice ou à éprouver un chômage temporaire. (Voy. décr. 6 janvier 1853, Leblanc-Daveau.)

C'est au concessionnaire à établir l'ancienneté de son usine; mais il n'est pas nécessaire qu'il produise l'acte même de concession; la preuve exigée peut résulter de titres simplement énonciatifs de l'acte originaire. (Voy. ord. 30 mars 1846, de Boisset; décr. 10 mars 1848, Faucheux.) Il faut seulement remarquer que c'est la construction de l'usine, et non pas simplement le fait de la concession, qui doit être antérieure à 1566. (Voy. ord. 23 août 1845, Rambaud.)

En dehors de ce premier cas d'exception, on demande si, lorsqu'il est prouvé qu'une permission n'a été accordée qu'à titre onéreux, l'indemnité n'est pas due. Les auteurs proposent une distinction. Ils admettent que si la permission a été délivrée moyennant une rente *annuelle*, la rente, formant le prix de la jouissance, en doit partager le sort et être réduite ou prendre fin avec elle; tandis que s'il y a eu versement d'un capital, ils accordent une indemnité. (Voy. M. Nadault de Buffon, t. I, p. 348.) La solution donnée dans la première hypothèse, nous semble s'appuyer sur une sage appréciation de l'intention présumée qui a présidé au contrat. Dans la seconde, au

Digitized by Google

contraire, nous ne voyons pas ce qu'on pourrait répondre à l'administration, si elle prétendait qu'on n'a entendu acquérir qu'un droit soumis aux règles générales. Hâtons-nous cependant, d'ajouter qu'en fait, l'équité prêterait tant de faveur à la réclamation qu'on la verrait sans doute triompher. (Voy. ord. 14 janvier 1839, Min. trav. publ.)

Enfin, nombre d'usines ont été comprises dans les ventes faites par l'État en vertu des lois sur les domaines nationaux. Pour les unes, nulle stipulation spéciale n'a pris place dans les actes ; elles ont été adjugées *pour les acquéreurs être mis au lieu et place des anciens concessionnaires* et n'avoir que les droits qu'ils avaient eux-mêmes ; la circonstance qu'ils sont détenteurs en vertu d'une vente nationale est, dès lors, pleinement indifférente. (Voy. ord. 11 mai 1838, Berteau ; décr. 16 nov. 1850, actionnaires des moulins de Moissac.) A l'égard de quelques autres, il résulte des termes du contrat, que l'État a entendu garantir la jouissance des eaux ; et, pour celles-là, la force motrice ne saurait être diminuée sans indemnité. (Voy. ord. 22 mars 1841, Aubertot ; décr. 1er février 1851, veuve Baron.)

Toutes ces règles sont celles indiquées dans un résumé de la législation et de la jurisprudence que je trouve annexé par l'arrêtiste, à une décision du conseil d'État (Voy. ord. 30 mars 1846, de Boisset), et que je n'hésite point à reproduire, afin de ne rien laisser à désirer sur un point si important :

« Les rivières navigables et flottables, écrit M. Lebon, faisaient autrefois partie du domaine de la couronne ; elles font aujourd'hui partie du domaine pu-

Digitized by Google

blic, et, à ce titre, elles sont inaliénables. (Voy. ord. de 1669, tit. 27, art. 41; Lois des 22 novembre-1er décembre 1790, art. 2; 28 septembre-6 octobre 1791, sect. 1re, art. 4; Code civil, art. 538.) Cependant si la propriété de ces rivières ne peut, en aucun cas, tomber dans le domaine privé, il peut être permis à des particuliers d'user de leurs eaux pour l'irrigation de leurs propriétés ou le service de leurs usines, en vertu d'une autorisation spéciale du gouvernement. Mais ces permissions, toujours précédées d'une instruction minutieuse,... sont essentiellement précaires, révocables, subordonnées, dans leurs effets, au besoin de la navigation et à l'exercice du droit qui appartient à l'administration de prendre toutes les mesures et de faire exécuter tous les travaux propres à assurer le libre cours des eaux et le service de la navigation. (Voy. lois des 8 janvier 1790, sect. 2, art. 2; 12-20 août 1790, chap. VI; 28 septembre-6 octobre 1791, 1re sect., tit. II, art. 15 et 16.)

« Ainsi, l'intérêt de la navigation exige-t-il qu'un moulin situé sur une rivière navigable soit supprimé, cette suppression peut être ordonnée par un arrêté pris par le préfet, sauf recours devant le ministre des travaux publics, sans qu'il soit besoin de remplir les formalités prescrites par la loi sur l'expropriation, et sans même qu'aucun recours soit ouvert devant le conseil d'État par la voie contentieuse contre la décision du ministre relative à cet objet. (Voy. ord. 19 mars 1840, Conqueret; 27 novembre 1844, de Beuvry.) Il faudrait en dire autant de la mise en chômage d'un moulin (Voy. ord. 23 décembre 1845, Vivent), et des modifications apportées aux conditions

Digitized by Google

d'existence et au régime des eaux d'une usine dans l'intérêt à la fois et de la bonne direction des eaux et de la sûreté de la navigation. (Voy. ord. 18 avril 1845, Wiard.) Quant aux travaux entrepris par l'administration elle-même ou d'après ses ordres, dans le but d'améliorer le cours des rivières et d'en rendre la navigation plus sûre et plus facile, il est évident que les particuliers ne sauraient s'opposer à leur exécution, quelque ancienne que soit l'existence de leur usine, et quels que soient les dommages que ces usines pourraient en éprouver, soit par suite du chômage temporaire auquel elles seraient exposées pendant l'exécution des travaux (Voy. ord. 16 mars 1842, Baraignes), soit par suite, comme dans l'espèce, de la privation partielle ou totale de leur force motrice, qui serait la conséquence de ces travaux. (Voy. ord. 11 mai 1838, Berteau.)

« Cela posé, et après avoir établi comment dans les divers cas que nous venons d'énumérer, l'intérêt privé est obligé de céder à l'intérêt général, voyons si le propriétaire, dépossédé ou lésé, dans l'exercice de ses droits, peut au moins réclamer du gouvernement une indemnité pour le préjudice qu'il aurait à souffrir.

« A cet égard, trois hypothèses peuvent se présenter : le réclamant justifie-t-il de l'existence régulière et légale de son usine à une époque antérieure à 1566, une indemnité lui est due, car c'est seulement à cette dernière époque que le principe de l'inaliénabilité du domaine de la couronne a été proclamée et insérée dans les monuments de notre ancien droit public français. (Voy. édit de Moulins du mois de février 1566.)

Digitized by Google

Auparavant les rois pouvaient disposer et disposaient en effet des biens dépendant du domaine de la couronne, composé de tous les biens compris aujourd'hui sous la triple dénomination de biens du domaine public, du domaine de l'État, et de la liste civile, comme de leur propriété privée ; de là des aliénations sans nombre faites à titre perpétuel et irrévocable, et en ce qui concerne notamment le droit d'établir des moulins ou autres usines sur les rivières navigables et flottables, des concessions faites à prix d'argent ou à titre gratuit au profit de divers particuliers qui durent se croire légitimement investis des droits qui leur étaient conférés. L'édit de 1566 a eu pour but de remédier à ces abus pour l'avenir, et on sait que ce but a été bien imparfaitement atteint ; mais il eût été injuste, dans tous les cas, de lui donner un effet rétroactif et d'annuler les concessions antérieures faites sous l'empire d'un principe contraire, et dont le caractère, à l'époque à laquelle elles ont été faites, était la perpétuité et l'irrévocabilité.

« Aussi voit-on dans les divers monuments législatifs qui se sont succédé, soit avant, soit après 1789, ces concessions confirmées, et le fait seul de la possession, en l'absence de titres, être même, jusqu'à un certain point, légitimé et sanctionné. Ainsi l'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts, titre XXVII, articles 41, 42 et 43, tout en défendant d'établir à l'avenir aucuns moulins, usines, etc., sur les rivières navigables et flottables, et en ordonnant la démolition de ceux qui auraient été construits sans autorisation, réserve les droits qui pourraient être acquis à des particuliers par titres et possession valables, et

Digitized by Google

l'édit de 1683 expliquant le sens de cette réserve et rappelant les principales dispositions d'une déclaration antérieure du mois d'avril 1668, confirme purement et simplement dans la propriété, possession et jouissance des moulins et autres droits qu'ils pourraient avoir sur lesdites rivières ceux qui rapporteraient des titres de propriété authentiques faits avec les anciens rois, en bonne forme, avant l'année 1566 ; cet édit confirme également, mais dans la possession seulement desdits moulins et à la charge par eux de payer une redevance annuelle du vingtième du revenu, ceux qui justifieraient d'une possession antérieure à ladite année 1566, et il réunit au domaine les droits dont les détenteurs ne rapporteraient aucuns titres valables de propriété ou de possession antérieurs à 1566. Puis, comme en définitive, il n'est pas dans la nature des choses que le droit des usiniers puisse, dans aucun cas, faire obstacle à l'accomplissement des mesures prescrites par l'administration pour procurer le libre cours des eaux, il est intervenu, le 24 juin 1777, un arrêt du conseil portant règlement pour la navigation des fleuves et rivières navigables et flottables, lequel a ordonné indistinctement la démolition de tous les moulins et autres établissements qui nuiraient au libre cours des eaux et à la navigation, en réservant seulement une indemnité au profit de ceux qui justifieraient de titres ou concessions valables et légitimes prévus par l'ordonnance de 1669.

« Tel était l'état de la législation en cette matière lorsque survint la révolution de 1789. Le premier soin de l'Assemblée constituante fut de faire rentrer

Digitized by Google

dans le domaine national et dans le domaine public une partie des biens qui en étaient abusivement sortis. Une loi fut rendue en conséquence les 22 novembre et 1er décembre 1790; et, bien que cette loi, ainsi que celle postérieure et complémentaire du 14 ventôse an VII sur les domaines engagés, semble ne pas devoir s'appliquer aux droits d'usage conférés aux particuliers sur les eaux des rivières navigables et flottables, il est bon de faire remarquer qu'on trouve consacré dans l'une et dans l'autre le principe de la validité des ventes domaniales faites soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, antérieurement à l'année 1566. Ajoutons que l'arrêté du 19 ventôse an VI, destiné spécialement à régler les droits de l'administration et des particuliers sur les cours d'eau navigables et flottables, rend hommage au même principe, lorsqu'après avoir défendu d'établir à l'avenir aucuns moulins, usines, etc., sans l'autorisation du gouvernement, il ordonne la destruction immédiate de ceux-là seulement qui, étant nuisibles à la navigation, ne seraient pas fondés en titres, c'est-à-dire, ainsi que l'indique l'édit de 1683, qui n'auraient pas été valablement autorisés à une époque antérieure à 1566. Quant aux autres, la suppression pourra également en être ordonnée, mais à la charge de payer une indemnité au propriétaire dépossédé, et cette indemnité sera due non-seulement en cas de suppression réelle de l'usine, mais encore au cas où, par suite de travaux exécutés par l'État pour assurer le libre cours des eaux et le service de la navigation, cette usine viendrait à perdre tout ou partie de sa force motrice. (Voy. loi du 16 septembre 1807, art. 48.)

Digitized by Google

« Ainsi, confirmation des concessions antérieures à l'année 1566 ; droit à une indemnité pour la suppression totale ou partielle des usines qui se trouvent dans cette catégorie, tels sont les principes qui ressortent de l'étude à laquelle nous venons de nous livrer sur la législation tant ancienne que nouvelle en cette matière. A l'égard des usines au contraire, dont l'établissement est postérieur à l'année 1566, le principe qui domine, c'est celui de la nullité du titre invoqué, et par suite l'absence de toute espèce de droit à une indemnité dans les cas qui viennent d'être indiqués. Cependant une circonstance peut se présenter, et c'est là notre seconde hypothèse, dans laquelle il y aurait lieu à indemnité ; cette circonstance, c'est celle où, par suite de vente nationale, il y aurait eu affectation spéciale d'une force motrice déterminée à une usine qui serait ainsi passée des mains de l'État dans celles d'un particulier avec des garanties toutes particulières. Dans ce cas, le respect dû aux ventes de biens nationaux en général, joint aux stipulations spéciales du contrat, fait qu'une indemnité est due, si par suite des travaux exécutés au nom de l'État, il y a perte totale ou partielle de la force motrice de l'usine.

« Mais, et c'est là notre troisième et dernière hypothèse, si le propriétaire ne justifie d'aucun titre authentique antérieur à l'année 1566, ou si, dans l'acte de vente nationale, il n'est fait mention d'aucune force motrice déterminée, dans ces deux cas, aucune indemnité ne sera due. En effet, d'une part, toutes les concessions postérieures à l'année 1566 sont nulles de plein droit, comme contraires au

Digitized by Google

principe de l'inaliénabilité des biens composant anciennement le domaine de la couronne, et elles ne sauraient dès lors, servir de base à une action en indemnité. D'un autre côté, à défaut dans l'acte de vente nationale de stipulations spéciales, l'État n'a pu transmettre à l'acquéreur que les droits qui appartenaient aux anciens concessionnaires eux-mêmes avec tous les vices dont ils étaient affectés. Remarquons toutefois, qu'on rencontre dans l'administration elle-même une tendance à faire fléchir la rigueur du principe de non-indemnité dans un cas, celui où il serait établi que la permission n'aurait été accordée dans l'origine qu'à titre onéreux et sous la condition d'un capital versé dans les caisses de l'État. (Voy. M. Nadault de Buffon, *Traité des Usines*, t. I, p. 348 ; avis de M. le ministre des travaux publics, *Recueil*, vol. de 1839, p. 50.) En fait, rien n'est plus équitable que cette dérogation à la rigueur du droit qui ne fait, au surplus, que confirmer la règle générale. »

141. — Dans tous les cas, il faut se garder de considérer comme de nature à motiver une demande d'indemnité, les mesures commandées par des exigences de police. Je veux parler des modifications que l'administration est bien souvent dans la nécessité de prescrire pour que les autres maîtres d'usines ou les propriétaires riverains n'aient point à souffrir de la *retenue d'eau* établie au profit d'une usine, et dont l'objet est de fixer le niveau légal de cette retenue.

« On entend par niveau légal d'une retenue, porte « la circulaire de 1851, la hauteur à laquelle l'u- « sinier doit, par une manœuvre convenable des

Digitized by Google

« vannes de décharge, maintenir les eaux en temps « ordinaire, et les ramener autant que possible, « en temps de crue. La fixation de ce niveau doit « être faite de manière à ne porter aucune atteinte « aux droits de l'usine supérieure, et à ne causer « aucun danger aux propriétés riveraines. Ce n'est « que dans l'examen attentif des circonstances de « chaque affaire que MM. les ingénieurs trouveront « les moyens de satisfaire à la première de ces condi- « tions. On ne saurait non plus poser pour la se- « conde, des règles générales. La différence à main- « tenir entre le niveau de la retenue et les points les « plus déprimés des terrains qui s'égouttent directe- « ment dans le bief varie avec la nature du ter- « rain, le genre de culture et le régime du cours « d'eau. A défaut d'usages locaux et s'il n'est pas « reconnu nécessaire d'adopter des dispositions par- « ticulières que MM. les ingénieurs devront moti- « ver avec soin, l'administration admet que cette « différence doit être au moins de 0m 16. On ne de- « vra pas cependant, prendre pour base de l'applica- « tion de cette règle quelques parties du terrain « peu importantes qui pourraient présenter une dé- « pression exceptionnelle. Lorsqu'au lieu de rece- « voir directement les eaux de la vallée, le bief est « ouvert à mi-côte et supérieur à une partie des « terrains qui le bordent, la règle précédente n'est « plus seule applicable. Il faut alors que les « terrains riverains inférieurs au bief, soient pro- « tégés contre le déversement des eaux par des « berges naturelles, ou des digues artificielles, « dont la hauteur soit au moins de 0m réglés

Digitized by Google

« à 3 de base pour 2 de hauteur. MM. les ingé-
« nieurs ont d'ailleurs à reconnaître, dans ce
« cas, si les eaux de toutes les parties de la vallée
« que la retenue affecte ont un écoulement as-
« suré, et à prescrire, s'il y a lieu, les dispositions
« nécessaires pour leur évacuation, en tant que les
« dispositions peuvent être mises à la charge de
« l'usinier. »

Ces prescriptions conviennent aussi bien au cas où il y a lieu de modifier les conditions d'une usine déjà existante qu'à celui où il s'agit d'en créer une nouvelle. Le droit et le devoir de l'administration, quelle que soit la position légale de ces établissements (Voy. ord. 2 mai 1845, Lechêne; 30 janvier 1847, Lambot), ou les conventions qui ont pu intervenir entre les maîtres d'usines ou entre ceux-ci et les riverains (Voy. ord. 17 janvier 1831, Waerdendriès; 10 mars 1848, de Villequier), est de prendre les mesures nécessaires pour prévenir tout dommage ou y remédier.

Et comment pourrait-il être, en pareille circonstance, question d'indemnité ? « D'une part, ce n'est
« pas l'État qui profite, ce sont les héritages voisins;
« d'autre part, la propriété n'a jamais été le droit de
« détériorer matériellement la propriété d'autrui. Et
« spécialement, les usines sur cours d'eau n'ont ja-
« mais été autorisées ou tolérées qu'à la condition,
« exprimée ou sous-entendue, de ne pas devenir un
« instrument de malheur (1). » (Voy. M. Jousselin,

(1) Le maître d'usine n'est pas même fondé, et cela par les mêmes raisons de principe, à répéter contre l'État les frais des

Digitized by Google

Servitudes d'utilité publique, t. I, tit. II, ch. I, sect. 3, n° 36; ord. 30 janvier 1847, Lambot.)

142. — En traitant de la nature et de l'exercice du pouvoir de modification et de suppression appartenant au gouvernement en matière d'établissements sur les cours d'eau navigables, nous l'avons toujours considéré comme étant en rapport direct avec les intérêts de la navigation ou la protection due aux propriétés riveraines.

Ce point est important à remarquer. Les principes qui viennent d'être exposés n'ont trait qu'aux actes destinés à assurer le service de la navigation, ou à empêcher les jouissances abusives. Les conséquences de travaux publics projetés et exécutés dans tout autre but se règlent, à l'égard des usines, par les mêmes dispositions que pour les autres biens du domaine privé.

143. — Passons aux règles de compétence.

Pour tout ce qui est dommage temporaire, pas de difficulté, le conseil de préfecture est appelé par la loi du 16 septembre 1807 à connaître des demandes d'indemnité.

Quant aux actions fondées sur une diminution de force motrice ou sur la suppression même de l'usine, elles rencontrent d'abord l'art. 48 de la loi du 16 septembre 1807. Cet article porte simplement, qu'au cas de suppression, déplacement, modification de moulins ou autres usines, ou de réduction de l'élévation de leurs eaux, pour exécuter un desséchement, l'ou-

travaux qui ont pu être nécessaires pour opérer la réduction de la hauteur d'eau. (Voy. ord. 6 août 1839, Roubo.)

Digitized by Google

verture d'une nouvelle navigation ou un pont, il sera d'abord examiné, avant le règlement d'une indemnité : « Si l'établissement des moulins et usines « est légal, ou si le titre d'établissement ne soumet « pas les propriétaires à voir démolir leurs établisse- « ments, sans indemnité, si l'utilité publique le re- « quiert. » Il n'y avait là autre chose que la prévision et la réserve d'une *question préjudicielle;* et la jurisprudence ne paraît pas y avoir vu autre chose. Un sieur Majouvel, propriétaire d'un moulin à nef sur la Garonne, avait fait citer l'État devant le tribunal civil d'Agen afin d'obtenir une indemnité pour la suppression de son usine. Le conflit élevé sur cette instance fut confirmé par ces motifs : « Considérant que le « droit de supprimer le moulin à nef dont il s'agit, « droit exercé dans l'espèce, par l'administration su- « périeure, n'est pas contesté par le sieur Majouvel; « qu'il se borne à réclamer une indemnité pour cette « suppression, et qu'il a porté sa demande devant le « tribunal d'Agen; considérant que cette question « d'indemnité est, aux termes de l'art. 48 de la loi « du 16 septembre 1807, subordonnée à la question « de savoir si l'existence de cette usine est fondée en « titre; que l'autorité administrative ayant seule le « pouvoir d'autoriser l'établissement des usines sur « les fleuves et rivières navigables, a seule aussi le « pouvoir d'apprécier les titres et l'état de possession « dont excipent les détenteurs de ces usines. » (Voy. ord. 17 mai 1837, Majouvel.) Dans une autre ordonnance également approbative de conflit, le considérant est « que le Tarn est une rivière navigable « et flottable, et comme telle, dépendant du domaine

Digitized by Google

« public ; que les titres invoqués par les demandeurs « doivent d'abord être produits devant l'autorité ad- « ministrative, aux termes des art. 3, 4 et 5 de l'ar- « rêté du 19 ventôse an VI et de l'art. 48 de la loi du « 16 septembre 1807 ; que d'ailleurs, l'un de ces ti- « tres, celui du 8 octobre 1815, est un acte de con- « cession émané de la puissance royale, et qu'il ne « peut appartenir à l'autorité judiciaire d'en appré- « cier le sens et d'en déterminer les effets. » (Voy. ord. 6 sept. 1842, de Tauriac.) Enfin, je lis dans une dernière décision : « Considérant que l'action inten- « tée par le sieur de Calvimont contre l'État a pour « objet de se faire déclarer propriétaire du volume « d'eau que le moulin de Lamensans prenait dans « l'Adour avant l'interruption de cette usine, en 1816 ; « considérant que pour l'appréciation de cette de- « mande il est nécessaire de reconnaître : 1° si le « moulin dont il s'agit est fondé en titres ; 2° à quelle « époque l'Adour a commencé d'être flottable ; 3° si « les anciens droits dont il pourrait être justifié se- « raient frappés de déchéance par suite des change- « ments survenus dans l'état des lieux et de l'inter- « ruption du service de l'usine en 1816 ; que d'après « les lois sus-visées, l'autorité administrative est seule « compétente pour prononcer sur ces divers points ; « — art. 1er. L'arrêté de conflit pris le 16 juin 1846, « par le préfet des Landes, est confirmé. » (Voy. ord. 27 août 1846, de Calvimont.) Dans tous ces précé- dents, l'appréciation et l'interprétation des titres, les questions de navigabilité et l'examen des faits de pos- session sont seuls revendiqués pour l'autorité admi- nistrative, qui ne peut, d'ailleurs, être que le conseil

Digitized by Google

de préfecture puisque, indépendamment de la mission toute spéciale qu'il tient des art. 4, 5 et 6 de l'arrêté du 19 ventôse an VI, il a, d'après l'art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII, compétence générale pour tout le contentieux des travaux publics (1). Il semble donc que nous retrouvions ici le principe que le juge civil est seul juge de toute question de propriété, principe admis et respecté, nous l'avons vu, en matière de délimitation du domaine public et de déclaration de navigabilité.

Cependant, le conseil d'État a été amené par la doctrine qui fait des eaux navigables une *chose publique*, des cours d'eau non navigables une *chose commune* et des unes et des autres une chose qui ne saurait appartenir privativement à personne (Voy. *infrà*, n° 208), à établir une distinction entre le terrain et les bâtiments occupés par l'usine et la force qui lui donne le mouvement. Tandis qu'il abandonne aux juges civils la question d'indemnité pour les terrains et les bâtiments, il réserve au conseil de préfecture d'en connaître, en ce qui a trait à la force motrice. (Voy. décr. 29 mars 1851, Chevalier; 15 juillet 1852, Cissoigné.) Il considère « que la pente des « cours d'eau n'étant pas susceptible de propriété « privée, la suppression totale ou partielle, par suite « de l'exécution des travaux publics, de la force mo-

(1) Toutefois, le conseil de préfecture doit s'arrêter devant les actes émanés de la puissance souveraine. Le conseil d'État lui interdit, pour se la réserver à lui-même, l'appréciation et l'interprétation des anciens arrêts du conseil, des lettres patentes, et de tous actes du chef de l'État dont la régularité ou le sens sont contestés. (Voy. ord. 2 août 1838, Comp. du canal des Étangs; 22 mars 1841, Gayelin.)

Digitized by Google

« trice résultant de l'emploi de cette pente, ne « constitue qu'un dommage dont la connaissance « appartient aux conseils de préfecture en vertu des « lois des 28 pluv. an VIII et 6 sept. 1807. » (Voy. décr. 28 mai 1852, v^ve Ramière.)

144. — La légalité d'une usine une fois reconnue, ce n'est point l'emploi qui a pu être fait, au moment de la concession, de la force motrice concédée, mais l'emploi qui en était fait au jour où un préjudice a atteint le propriétaire, qu'il faut prendre en considération pour déterminer le chiffre de l'indemnité à allouer.

Un sieur Boin était propriétaire du moulin de Vilaines sur l'Auron, rivière déclarée navigable par arrêt du conseil du 23 juillet 1783, et plus récemment, par ordonnance du 22 mars 1831. En 1848, les eaux de cette rivière furent détournées pour l'alimentation du canal du Berry.

Sur la réclamation du sieur Boin, le conseil de préfecture du Cher a décidé, par arrêté, à la date du 24 juillet 1849 : 1° qu'il était dû une indemnité au réclamant pour le dommage qu'il avait éprouvé, soit par chômage, soit par diminution de force motrice résultant des travaux exécutés par l'administration en octobre 1848 ; 2° que cette indemnité devait être fixée eu égard à l'état du moulin au moment de l'exécution desdits travaux.

Recours au conseil d'État par le ministre des travaux publics. Le ministre invoque le principe de l'inaliénabilité du domaine public ; il soutient qu'à partir de la proclamation de ce principe, en 1566, aucun acte n'a pu étendre la concession antérieure-

Digitized by Google

ment faite, et il en conclut que c'est à l'état du moulin en 1566 qu'il faut se reporter, sans tenir aucun compte des améliorations ultérieurement réalisées. Et cette distinction est d'autant plus importante dans le cas actuel, dit le ministre, que le sieur Boin vient de reconstruire son usine à neuf, suivant le système américain, ce qui en a notablement augmenté la valeur.

Le sieur Boin répond que le recours du ministre repose sur une confusion. Sans doute, pour savoir si une indemnité est due, il faut remonter à 1566 et voir si le moulin existait antérieurement à cette époque. Mais il n'en saurait être de même quand il ne s'agit plus que de fixer le chiffre de l'indemnité : c'est une opération toute d'équité; il faut rendre le propriétaire indemne, et, pour cela, lui accorder nécessairement la valeur réelle et actuelle de sa chose. Le ministre a raison de dire qu'aucun acte postérieur à 1566 n'a pu légalement augmenter l'étendue de la concession. Aussi n'est-ce pas pour une augmentation survenue dans sa concession que le défendeur réclame une indemnité; il demande seulement qu'il lui en soit accordé une pour les améliorations qu'il a pu réaliser successivement *dans les limites de sa concession primitive*. Ainsi, sans modifier en rien, soit la chute d'eau, soit la quotité de la dépense de son usine, il a trouvé le moyen de mieux utiliser cette chute, de tirer un meilleur parti de cette eau; il a installé dans son usine des mécanismes plus parfaits et qui lui permettent de faire un meilleur emploi de la même concession. En tout cela il n'a agi que comme un bon propriétaire et

Digitized by Google

dans les limites de son droit. Il demande qu'il lui soit tenu compte de tous ces perfectionnements.

Ces conclusions ont, en effet, été accueillies : « Vu l'art. 48 de la loi du 16 septembre 1807, « les art. 42, 43 et 44 de l'ordonnance d'août « 1669, l'arrêt du conseil du 23 juillet 1783 et l'or- « donnance du 22 mars 1831 ; — considérant qu'il « n'est pas allégué par le ministre que le sieur Boin « ait employé pour son usine une force motrice su- « périeure à celle qui lui avait été concédée anté- « rieurement à 1566, ou à la navigabilité de la ri- « vière, si elle est postérieure à cette époque, ni « qu'il ait modifié irrégulièrement l'état de ladite « usine; que dès lors il y a lieu de prendre pour « base de l'indemnité à allouer au sieur Boin, pour « chômage ou diminution temporaire de force mo- « trice de son usine, la valeur de ladite usine eu « égard à la force motrice à lui légalement concédée « et régulièrement utilisée au moment du chômage « total ou partiel... — Art. 1er. Les experts nommés « en vertu de l'arrêté du conseil de préfecture du « 24 juillet 1849, prendront pour base d'évaluation « de l'indemnité à allouer au sieur Boin la valeur de « son usine au moment du chômage total ou partiel « de ladite usine. » (Voy. décr. 25 janv. 1851, Boin.)

145. — Le conseil d'État a pris soin d'exclure non-seulement toute extension qui aurait pu être donnée à la concession depuis 1566, mais aussi toute modification qui aurait pu être *irrégulièrement* apportée au régime de l'usine. Nous verrons cette dernière réserve prendre une grande importance pour les usines établies sur les cours d'eau non navigables,

Digitized by Google

et le conseil d'État rappeler à chaque instant que, dans les règlements d'indemnité, il ne doit être tenu aucun compte des changements opérés dans les ouvrages extérieurs de l'usine, dans ceux qui constituent ses conditions hydrauliques, sans permission de l'autorité. (Voy. décr. 22 nov. 1851, Mocquet ; 29 nov. 1851, Rouyer.)

146. — On ne saurait attendre de nous la détermination des divers éléments du travail confié aux experts. Nous nous contenterons de dire à cet égard que, pour les indemnités à raison de chômages, les divers articles de dépenses, tels qu'entretien des machines, coût de patente, frais généraux d'exploitation, intérêts des capitaux employés, doivent entrer dans l'évaluation. (Voy. ord. 6 févr. 1831, Brun.)

La perte de l'achalandage n'est pas non plus à omettre parmi les causes de préjudice. (Voy. ord. 11 nov. 1836, Millet.)

147. — Quant aux intérêts de l'indemnité, ils ne sont dus qu'à compter du jour où ils ont été spécialement et expressément demandés. (Voy. ord. 10 août 1844, d'Argent ; décr. 22 février 1851, Tronchon ; 29 nov. 1851, Rouyer.) Le conseil d'État, à la différence de ce qui a lieu devant la cour de cassation (Voy. arr. 8 août 1833, 5 nov. 1834), n'admet pas que les intérêts de la somme due pour réparation d'un préjudice puissent être alloués à partir de la demande principale, comme faisant partie intégrante et nécessaire du principal lui-même.

148. — Nous avons, en matière d'indemnités et d'entreprises contraires aux permissions, uniquement raisonné d'après les principes de la domanialité, pour

Digitized by Google

ménager aux règles leur plus grande généralité. L'instruction de thermidor an VI prescrit bien l'insertion, dans les ordonnances d'autorisation, de deux clauses destinées, l'une à interdire tout recours en indemnité, l'autre à rappeler au permissionnaire l'obligation de se conformer aux dispositions de son titre, sous peine de le voir révoquer et d'être condamné à remettre à ses frais les lieux en leur ancien état; mais elle ne se propose en cela que de prévenir de funestes illusions. Les droits du gouvernement sont indépendants de toute réserve plus ou moins expresse. Nous verrons d'ailleurs, plus tard, que la légalité de la clause de non-indemnité, en matière de cours d'eau non navigables, a soulevé de graves controverses.

149. — On rencontre dans l'ordonnance de 1669 une disposition spéciale dont l'objet est de prévoir les chômages que le passage des bateaux ou du flot entraîne pour certaines usines, et qui détermine un chiffre pour le règlement de l'indemnité à la charge des mariniers. « Réglons et fixons, porte l'ordon-« nance, le chômage de chacun moulin qui se trou-« vera établi sur les rivières navigables et flottables, « avec droits, titres et concessions, à quarante sols « pour le temps de vingt-quatre heures, qui seront « payés aux propriétaires des moulins ou leurs fer-« miers et meuniers, par ceux qui causeront leur « chômage par leur navigation et le flottage; faisant « très-expresses défenses à toutes personnes d'en « exiger davantage, ni retarder en aucune manière « la navigation et le flottage, à peine de mille livres « d'amende, outre les dommages-intérêts, frais et

Digitized by Google

« dépenses qui seront réglés par nos officiers de maî-
« trise, sans qu'il puisse y être porté aucune modé-
« ration (1). » Un édit de 1672, dont l'objet principal est de faciliter l'approvisionnement de Paris, a reproduit la même disposition dans les termes suivants : « Quand aucuns moulins construits par titres authen-
« tiques sur les rivières et ruisseaux flottables, tour-
« nans et travaillans actuellement, chômeront au
« sujet du passage des bois flottés, sera payé pour
« le chômage d'un moulin, pendant vingt-quatre
« heures, de quelque nombre de roues que le corps
« du moulin soit composé, la somme de quarante
« sous, si ce n'est que les marchands ne soient en pos-
« session de payer moindre somme auxdits propriétaires desdits moulins, ou leurs meuniers, auquel
« cas sera payé suivant l'ancien usage... » (Chap. XVII, art. 13.) — La cour de cassation a eu occasion de décider, par un arrêt du 27 juillet 1808, que cette partie de notre ancienne législation n'avait pas été abrogée par les lois nouvelles. Depuis, le taux de l'indemnité a été porté au double par l'art. 1er de la loi du 28 juillet 1824, ainsi conçu : « Les droits
« réglés par les art. 13 et 14 du chap. XVII de l'or-
« donnance du mois de décembre 1672, seront por-
« tés à 4 fr., au lieu de 40 sous, pour chômage d'un
« moulin pendant vingt-quatre heures, quel que soit
« le nombre des tournans.... »

Il est évident que ces lois n'ont en vue qu'une question de dommage à débattre entre particuliers

(1) A l'égard de l'amende que l'ordonnance défend de modérer, voy. *infrà*, n° 207.

Digitized by Google

(Voy. ord. 5 mai 1830, Moitet); que la loi du 16 septembre 1807 doit par conséquent rester étrangère à leur application; et que cette application est du ressort des juges du droit commun.

On a demandé si la loi de 1824 avait entendu statuer pour toutes les rivières navigables ou flottables. La raison de douter provient de ce que, cette loi s'étant bornée à modifier l'édit de 1672, qui n'était relatif qu'à la Seine et à ses affluents, l'ancienne fixation de 2 fr. semble avoir été maintenue pour les autres cours d'eau; et c'est l'opinion professée par M. Garnier et M. Duvergier (*Collect. des lois*, note sur la loi du 28 juillet 1824). MM. Proudhon (*du Dom. publ.*, n° 1212), et Tarbé (*Dict.*, p. 38), enseignent, au contraire, que la loi de 1824 est générale. Le premier de ces auteurs répond avec raison, suivant nous, à l'argument pris de la spécialité de l'édit de 1672, que ses dispositions sur l'estimation du chômage se confondent avec celles de l'ordonnance de 1669; et ils font valoir l'un et l'autre qu'il y a même motif de décider pour toutes les usines, quel que soit le lieu de leur situation.

150. — Tout ce que nous avons dit sur la nécessité, les formes et les effets des autorisations prescrites pour l'établissement des usines sur les rivières navigables s'applique à leurs dérivations et même aux canaux d'amenée établis dans un intérêt purement privé. (Voy. ord. 9 août 1836, Deprast; 25 mai 1832, Apté; 8 mars 1844, Hirt.)

151. — Pour terminer le sujet, il nous reste à prévoir le cas où l'existence d'un établissement ne repose sur aucun titre ou ne repose que sur une per-

Digitized by Google

mission nulle. L'intérêt le plus pressant du possesseur est de se retirer devant l'administration pour faire légaliser sa position. La voie à suivre et les formalités à remplir sont absolument les mêmes que pour les établissements à former. La possession plus ou moins ancienne ne préjudicie à aucun des droits de l'administration, quant au règlement de l'usine. (Voy. ord. 23 avril 1836, Vigule.) Mais pour concevoir quelle importance elle peut avoir pour l'appréciation des oppositions suscitées par l'intérêt privé, qui est toujours du domaine de la juridiction du droit commun, il suffit de remarquer que le défaut de titre délivré par l'autorité administrative n'a pu mettre obstacle aux effets civils de la possession vis-à-vis des particuliers.

152. — Après avoir traité des concessions dont les cours d'eau navigables ou flottables peuvent faire l'objet dans l'intérêt de l'industrie, nous avons à dire un mot des emprunts qui peuvent leur être faits dans l'intérêt de l'agriculture.

Il en est des prises d'eau pour l'irrigation comme de l'emploi des courants pour le roulement des usines, elles sont subordonnées à une autorisation. L'art. 44, tit. XXVII, de l'ordonnance de 1669 porte à cet égard : « Défendons à toutes personnes de détourner « l'eau des rivières navigables et flottables, ou d'en « affaiblir ou altérer le cours par des tranchées, fossés « ou canaux, à peine contre les contrevenants d'être « punis comme usurpateurs, et les choses réparées à « leurs dépens. » On pourrait croire que cette disposition a été abrogée par l'art. 4, tit. I, sect. 1, de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, ainsi

Digitized by Google

conçu : « Nul ne peut se prétendre propriétaire ex-
« clusif d'une rivière navigable ou flottable ; en con-
« séquence, tout propriétaire riverain peut, en vertu
« du droit commun, y *faire des prises d'eau*, sans néan-
« moins en détourner ni embarrasser le cours d'une
« manière nuisible au bien général de la navigation
« établie. » Mais si l'on combine les deux membres, si étroitement liés, dont cet article se compose, on voit qu'il a eu principalement pour objet de protester contre toute prétention exclusive à l'avantage à tirer du voisinage des rivières navigables. D'un autre côté, l'ordonnance de 1669, bien que renfermant une défense absolue, n'interdisait pas les concessions de prise d'eau, qui étaient au contraire très-fréquentes sous l'ancienne monarchie ; son effet pratique se réduisait à prévenir toute entreprise qui n'aurait pas été autorisée. Or, la loi de 1791, en imposant aux propriétaires riverains la condition de ne détourner ni embarrasser le cours de la rivière d'une manière nuisible au bien général et à la navigation, arrivait à peu près au même résultat ; car, les simples particuliers ne pouvant pas se rendre juges des exigences de l'intérêt public, il s'ensuivait que, sous l'empire de cette loi, comme sous celui de l'ordonnance, leur droit était subordonné à l'appréciation de l'autorité administrative, que la loi du 22 décembre 1789 avait déjà chargée de la conservation des rivières. Aussi, l'arrêté du 19 ventôse an VI s'est-il appuyé sur les deux législations pour enjoindre aux administrations centrales de veiller « à ce que nul ne
« détourne le cours des eaux des rivières et canaux
« navigables ou flottables, et n'y fasse de prise d'eau

Digitized by Google

« ou saignée pour l'irrigation des terres *qu'après y* « *avoir été autorisé par l'administration centrale, et* « *sans pouvoir excéder le niveau qui aura été déter-* « *miné.* » (Voy. art. 10.) Le Code Napoléon n'a donc pas innové en n'accordant, par son art. 644, le droit d'irrigation qu'à « celui dont la propriété borde une « eau courante, autre que celle qui est déclarée dé- « pendance du domaine public. » (Voy. néanmoins, Albisson, *Disc. au Corps législ.*, Fenet, t. II, p. 320.)

153. — Il semble, d'après les termes de l'arrêté du 19 ventôse, que l'autorisation du préfet, qui remplace l'administration centrale, serait suffisante ; mais il était déjà de jurisprudence qu'un décret du gouvernement était nécessaire (Voy. Daviel, *Cours d'eau*, t. II, n° 374 ; ord. 12 janvier 1844, ministre de la guerre ; 23 décembre 1844, de Séjourné), lorsque le décret du 25 mars 1852 a tranché la question en sa faveur, en n'abandonnant aux préfets que l'*autorisation des prises d'eau faites au moyen de machines, et qui, eu égard au cours d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer sensiblement le régime.* (Voy. notre *Traité général*, t. II, n°s 274 et 275.)

154. — Les termes de l'ordonnance de 1669 sont assez généraux pour embrasser tous actes quelconques qui seraient de nature à affaiblir le cours des rivières. (Voy. ord. 23 décembre 1844, Dietsch ; 31 mars 1847, Balias de Soubran.)

La peine applicable en cas de contravention est, sauf la faculté de réduction accordée par la loi du 23 mars 1842, celle de 500 francs d'amende prononcée par l'art. 4 de l'arrêt du conseil du 24 juin 1777.

155. — Une question commune aux autorisations

Digitized by Google

d'usines et aux concessions de prises d'eau, avant la loi du 16 juillet 1840, était celle de savoir si le gouvernement pouvait les accorder moyennant redevances. Le doute ne provenait pas de ce que les choses du domaine public sont, par leur nature, affectées à la jouissance commune des citoyens ; car cette jouissance, considérée quant aux bénéfices qu'elle procure, ne diffère en rien de celle qu'on exerce sur les choses privées. Mais il était de règle que l'État ne peut se créer une source de revenus qu'autant que le principe en a été consacré par une loi, et que la loi de finances en a, de plus, autorisé la perception ; et c'est en se fondant sur ce motif que le conseil d'État, consulté sur plusieurs projets d'ordonnances à l'effet de concéder, moyennant redevance, diverses chutes et prises d'eau sur des canaux et des rivières canalisées, avait émis, à la date du 8 mai 1839, l'avis qu'il n'y avait pas lieu, dans l'état de la législation, d'adopter les projets proposés. Toutefois, le conseil « n'avait pas hésité à déclarer, relativement au prin-« cipe même des redevances, abstraction faite de la « question de légalité, que l'application de ce prin-« cipe serait utile, non-seulement parce qu'elle pro-« curerait équitablement des ressources à l'État en « échange des avantages concédés par lui, mais « surtout parce qu'elle préserverait l'administration « des inconvénients attachés aux concessions gratui-« tement et discrétionnairement accordées ; » et en conséquence, il ajouta qu'il y avait lieu de présenter à l'examen des chambres une disposition dont l'objet serait d'autoriser le gouvernement à stipuler dans les ordonnances de concession de chutes et prises d'eau,

Digitized by Google

le paiement au profit du Trésor de redevances fixées par adjudication publique, quand la disposition des lieux le permettrait, et en tous cas proportionnées aux avantages dont l'État accorderait la jouissance révocable. Ce vœu a été satisfait par l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1840, dont la disposition est rappelée, chaque année, dans la loi du budget.

L'instruction du 23 octobre 1851 pour le règlement des usines, trace en ces termes les devoirs des ingénieurs et des préfets en ce qui a trait aux redevances : « Sur les cours d'eau navigables ou flot-« tables, comme il s'agit d'une concession temporaire « et révocable sur le domaine public, concession « qui est soumise à une redevance conformément à « la loi de finances du 16 juillet 1840, il y a lieu « de déterminer le volume d'eau concédé, en fixant « les dimensions des prises d'eau. Quant à la quotité « de la redevance, elle devra être établie en prenant « pour base, dans chaque localité, la valeur de la « force motrice. Les propositions qui vous seront « faites à cet égard par MM. les ingénieurs devront « être communiquées à M. le directeur des domaines, « dont l'avis sera joint au dossier, ainsi que le « consentement du pétitionnaire. » (Voy. encore, dans notre *Traité général*, t. II, n° 275, la circulaire ministérielle du 27 juillet 1852.)

CHAPITRE QUATRIÈME.

CONSERVATION DES COURS D'EAU NAVIGABLES ET FLOTTABLES. ENDIGUEMENT. — CURAGE.

156. — Défense de prendre du sable et autres matériaux sur le bord des rivières.
157. — Interdiction de construire et planter au long des fleuves

Digitized by Google

et rivières et d'en embarrasser le lit ou les bords.
158. — Obligation pour les riverains et mariniers de faire disparaître tous empêchements de leur fait. — Stationnement de bateaux. — Dépôts.
159. — Abatage des arbres plantés sur le chemin de halage.
160. — Du droit pour chaque riverain de protéger son héritage. — Nécessité d'une autorisation préalable.
161. — Endiguements. — Travaux à entreprendre dans l'intérêt de la navigation. — Concours à donner par les départements et communes.
162. — De l'indemnité pour cause de plus-value.
163. — Les dispositions de la loi de 1807, en matière de plus-value, n'ont pas cessé d'être en vigueur.
164. — Conditions assignées à l'exercice de l'action en plus-value.
165. — Application. — Décret à rendre par le gouvernement.
166. — Évaluation des propriétés avant les travaux.
167. — Évaluation après l'achèvement des travaux.
168. — Du cas où l'administration ne se met en mesure d'exercer l'action en plus-value qu'en présence du résultat des travaux.
169. — Commission spéciale. — Renvoi.
170. — Pouvoir attribué à l'administration pour contraindre les riverains à des mesures de défense commune.
171. — Exercice de ce pouvoir. — Désignation et classement des terres comprises dans l'association.
172. — Commission spéciale. — Nature de ses attributions. — Étendue de sa compétence.
173. — Confection et recouvrement des rôles. — Réclamations.
174. — Les travaux sont considérés comme travaux publics.
175. — L'autorisation du préfet suffit lorsque les propriétaires sont d'accord pour l'exécution des travaux et la répartition des dépenses.
176. — Curage. — Concours des particuliers.
177. — De l'obligation pour l'État de faire procéder au curage quand il est nécessaire.
178. — Des ouvrages qui ne répondent qu'à des intérêts privés individuels.

---

156. — L'ordonnance de 1669, tit. XXVII, article 40, défend de tirer terres, sables et autres ma-

Digitized by Google

tériaux, à six toises près des rivières navigables, à peine d'une amende, dont le chiffre a été porté par l'art. 4 de l'arrêt du conseil du 24 juin 1777 de 100 à 500 livres. (Voy. ord. 26 août 1842, Cormier.)

157. — Il est également interdit de faire aucuns murs, plants d'arbres, amas de pierre, de terre et de fascines, et autres constructions ou autres empêchements quelconques sur ou au long des rivières et canaux navigables, à peine de 1,000 francs d'amende et de démolition desdits ouvrages (Voy. ord. 1669, tit. XXVII, art. 42; arr. du C. de 1777, art. 1; ord. 7 février 1837, Allard; 23 février 1841, héritiers de la Roussière; 24 janv. 1846, Alibert; *décr.* 11 avril 1848, Polouet); et de jeter dans le lit ou sur les bords desdites rivières et canaux aucuns immondices, pierres, graviers, bois, paille ou fumiers, et rien qui puisse en embarrasser et altérer le lit, à peine de 500 fr. d'amende. (Voy. ord. 1669, même art., arr. 1777, art. 4.)

C'est l'art 1er, et non l'art. 4, de l'arrêt du conseil, qui devrait être appliqué en cas de dépôt de graviers et autres matériaux destinés à former un remblai. (Voy. ord. 4 mai 1843, Aviat.)

Ce dernier article défend encore, à peine de 500 fr. d'amende, de mettre rouir du chanvre dans les rivières navigables. Ce fait, considéré comme nuisible à la navigation, constitue donc un délit de grande voirie. (Voy. ord. 4 février 1824, Bruard; 4 nov. 1824, Faucher; 30 nov. 1841, Prunier.) On pourrait aussi l'envisager, au point de vue de la conservation du poisson, comme un délit de pêche rentrant dans

Digitized by Google

les termes de l'art. 25 de la loi du 15 avril 1829. (Voy. ord. 16 janv. 1822, Bonnerue; 11 janv. 1826, Girardin; Proudhon, *du Domaine public*, n° 895.) Nous devons, néanmoins, faire remarquer, sur ce point, qu'un article du projet de loi sur la pêche fluviale défendait expressément le rouissage dans les eaux courantes, et que la chambre des pairs supprima cet article comme contraire aux intérêts des cultivateurs. Enfin, considérés sous le rapport de la salubrité publique, les dépôts de ce genre relèvent de l'autorité municipale qui peut les prohiber ou les subordonner aux conditions qu'elle juge convenables. (Voy. notre *Traité général*, t. II, n° 696.)

158. — Aux termes de l'art. 3 du même arrêt, *les riverains, mariniers ou autres sont tenus de faire enlever les pierres, terres, bois, pieux, débris de bateaux et autres empêchements étant de leur fait ou à leur charge, dans le lit des rivières navigables ou sur leurs bords, à peine de* 500 *fr. d'amende et d'être en outre contraints au paiement des frais d'enlèvement*. (Voy. décr. 6 janvier 1849, Lenormand; 1er déc. 1852, Fresquet.)

L'infraction aux règlements de police relatifs à la circulation des bateaux ou à leur stationnement tomberait sous l'application de cet article, qui a eu pour objet de prévenir tous les faits de nature à mettre obstacle à la sûreté et à la liberté de la navigation. (Voy. décr. 19 janv. 1849, Bourgeois.)

Les mesures protectrices de la loi devaient s'étendre au chemin de halage, qui est un accessoire obligé de la navigation. L'ordonnance de 1669, tit. XXVIII, art. 7, défend aux propriétaires riverains de « plan-

Digitized by Google

« ter arbres (Voy. ord. 6 déc. 1844, Eyriaud ; 24 juil-
« let 1845, Smetz) et tenir clôture (Voy. ord. 8 juil-
« let 1829, Duperrier ; 18 janv. 1844, Goupil) ou
« haies plus près que trente pieds du côté que les
« bateaux se tirent, et dix pieds de l'autre bord, à
« peine de 500 livres d'amende, confiscation des
« arbres, et d'être, les contrevenants, contraints à ré-
« parer et remettre les chemins en état à leurs frais. »
(Voy. encore arrêt du C. de 1777. art. 2.) Les labours sont permis, à moins de règlements particuliers qui les interdisent (Voy. ord. 1er juin 1843, Gaignet), et pourvu qu'ils ne soient pas exécutés dans la zone de 24 pieds qui doit demeurer entièrement libre. (Voy. *suprà*, n° 74, et ord. 15 avril 1843, Cœur-de-Roy.)

La même règle nous paraît devoir s'appliquer aux dépôts d'arbres et de matériaux. (Voy. ord. 17 janvier 1838, Bruno-Lemarchand ; 25 avril 1842, Bourgeois; 4 mai 1843, Grenet; 18 nov. 1847, Dubernet.)

159. — Quant aux arbres plantés sur le chemin de halage, un conseil de préfecture, le conseil de préfecture du Nord, avait pensé que, par l'effet du décret du 10 avril 1812, l'art. 101 du décret du 16 décembre 1811, qui défend aux propriétaires riverains des routes de couper sans autorisation les arbres plantés sur leur propre terrain, leur était devenu applicable. Mais le conseil d'État a considéré, avec raison, que si le décret de 1812 a étendu aux canaux et rivières navigables le titre IX du décret du 16 déc. 1811, contenant règlement sur la construction, la réparation et l'entretien des routes, la même extension n'a pas été donnée à l'art. 101 dudit décret

Digitized by Google

compris sous le titre VIII. (Voy. décr. 14 juin 1851, Dufont.)

L'art. 11 de l'arrêt du conseil de 1777 place sous la protection et la sauvegarde du roi tous les ponts, chaussées, pertuis, digues, hollandages, pieux, balises et autres ouvrages publics, construits pour la sûreté et la facilité de la navigation et du halage sur et le long des rivières navigables et flottables, et punit les dégradations ou destructions qui y seraient commises d'une amende arbitraire, variant, aujourd'hui, entre un minimum de 16 fr. et un maximum de 300 fr. (Voy. *infrà*, n° 207), outre la réparation des choses endommagées. Cette disposition a été appliquée, en ce qui touche le chemin de halage, aux dégradations occasionnées par des charrois (Voy. ord. 27 déc. 1844, Cie du chemin de fer d'Orléans); au fait même de l'avoir emprunté avec une charrette (Voy. ord. 20 avril 1840, Kerriou); à un enlèvement de terres et gazons (Voy. ord. 12 avril 1844, Lepelletier); et à une simple infraction par des mariniers aux dispositions d'un arrêté réglementaire pris par le préfet à l'effet d'assurer sa conservation. (Voy. décr. 1er juin 1850, Salze.)

160. — De toutes les dispositions que nous venons de parcourir, et dont le commun objet est de protéger ses voies de navigation, les plus graves, sans contredit, sont celles qui subordonnent à une autorisation préalable, l'exercice pour les riverains, du droit d'user et disposer que la loi civile garantit comme la conséquence directe et immédiate du droit de propriété. Telle est cependant la grandeur de l'intérêt qui a commandé cette restriction qu'on ne saurait se refuser à l'accepter dans sa plus extrême portée.

Digitized by Google

En principe, l'obligation imposée à chacun de demander et d'obtenir l'autorisation préalable de l'administration pour tous travaux à exécuter sur ou au long des fleuves et rivières navigables ne cesse pas même en présence des dangers que les eaux peuvent faire courir aux héritages voisins. Le propriétaire, qui se voit dans la triste nécessité de construire des batardeaux, terrasses, digues ou tous autres ouvrages pour contenir les eaux et défendre son champ, est tenu de demander et d'attendre une permission. (Voy. décr. 22 février 1850, Dartigue.) On a craint de laisser l'intérêt public à la merci d'entreprises poursuivies sans règle ni mesure, en vue seulement de l'intérêt particulier. Il est facile de comprendre, en effet, que des travaux peu importants en apparence, exécutés, soit au bord, soit dans le lit des rivières, peuvent influer sur le régime des eaux et le compromettre au préjudice des propriétés situées sur les autres points de la rive, et au préjudice de la navigation elle-même.

Ce n'est que dans le cas d'urgence que le maître de l'héritage menacé ou atteint est en droit de se considérer comme autorisé à devancer l'autorisation (Voy. ord. 16 janvier 1828, hospices de Troyes; 26 juillet 1844, Dauvet); et, à cet égard, il importe de le prémunir contre toute illusion. Le conseil d'État ne se prête guère à entrer lui-même dans l'appréciation de l'urgence, ce n'est qu'autant que le fait de l'urgence est reconnu par l'administration, ou tout au moins, qu'il en trouve la constatation dans les pièces émanées de ses agents, que le conseil d'État le tient pour certain.

Digitized by Google

161. — L'ordre des idées nous amène à parler des endiguements.

L'administration peut avoir à faire établir des digues soit pour l'amélioration de la navigation, soit pour la défense de la propriété privée.

Les travaux à entreprendre dans l'intérêt de la navigation sont projetés, arrêtés et exécutés dans les conditions et suivant les règles tracées pour tous les travaux d'utilité publique. Mais ces sortes de travaux ont cela de particulier que, en même temps qu'ils viennent en aide à la navigation, leurs résultats apportent, le plus ordinairement, un grand profit à des particuliers ou même à des communautés, soit en provoquant des alluvions qui s'incorporent aux propriétés riveraines, ou en les garantissant de l'action des eaux. soit en enrichissant un département, un arrondissement ou une municipalité dont les communications deviennent plus faciles, ou dont le territoire gagne en étendue et en valeur. Il était dès lors assez juste de chercher à ménager à l'État la possibilité de demander aux particuliers et aux départements, arrondissements ou communes, de prendre dans les dépenses une part proportionnée à l'intérêt qu'ils peuvent avoir à la confection des ouvrages.

Les art. 28 et 29 de la loi du 16 sept. 1807 prévoient le cas où un ou plusieurs départements, un ou plusieurs arrondissements seront jugés devoir recueillir une amélioration de la valeur de leur territoire par l'ouverture d'un canal de navigation ou le perfectionnement de la navigation d'une rivière, et le cas où il y aura lieu à l'établissement ou au perfectionnement d'une petite navigation, d'un canal de

Digitized by Google

flottage, c'est-à-dire d'une voie de navigation d'intérêt local. Pour le premier cas, la loi déclare que les départements et arrondissements intéressés seront susceptibles de contribuer aux dépenses des travaux, par voie de centimes additionnels aux contributions, jusqu'à concurrence de moitié de la dépense. Pour le second cas, elle met les travaux à la charge des départements, arrondissements et communes, et le gouvernement n'a à fournir des fonds qu'autant qu'il le juge convenable. Dans les dispositions contenues dans les deux articles 28 et 29, il n'est, en définitive, question que du concours à donner par les départements aux travaux entrepris par l'État et de celui à donner par les communes aux travaux départementaux. Nous verrons, lorsque nous traiterons des travaux publics, ce qu'il est advenu des principes posés à cet égard par la loi de 1807.

162. — Les art. 30, 31 et 32 ont un tout autre objet ; ces articles sont conçus ainsi :

« Art. 30. Lorsque par suite des travaux déjà « énoncés dans la présente loi, lorsque par l'ouver- « ture de nouvelles rues, par la formation de pla- « ces nouvelles, par la construction de quais, ou par « tous autres travaux publics généraux, départemen- « taux ou communaux, ordonnés ou approuvés par « le gouvernement, des propriétés privées auront « acquis une notable augmentation de valeur, ces « propriétés pourront être chargées de payer une « indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de « la moitié des avantages qu'elles auront acquis : le « tout sera réglé par estimation dans les formes déjà « établies par la présente loi, jugé et homologué

Digitized by Google

« par la commission qui aura été nommée à cet effet.

« Art. 31. Les indemnités pour paiement de plus-
« value seront acquittées au choix des débiteurs, en
« argent ou en rentes constituées à quatre pour cent
« net, ou en délaissement d'une partie de la pro-
« priété, si elle est divisible : ils pourront aussi dé-
« laisser en entier les fonds, terrains ou bâtiments
« dont la plus-value donne lieu à l'indemnité, et ce
« sur l'estimation réglée d'après la valeur qu'avait
« l'objet avant l'exécution des travaux desquels la
« plus-value aura résulté.

« Art. 32. Les indemnités ne seront dues par les
« propriétaires des fonds voisins des travaux effectués
« que lorsqu'il aura été décidé, par un règlement
« d'administration publique rendu sur le rapport du
« ministre de l'intérieur, et après avoir entendu les
« parties intéressées, qu'il y a lieu à l'application des
« deux articles précédents. »

Ici il ne s'agit plus d'une part à supporter dans les dépenses de travaux projetés, il ne s'agit plus d'une appréciation à faire du plus ou moins d'intérêt que des départements, arrondissements ou communes peuvent avoir à l'exécution de ces travaux. Le législateur se place en face d'un résultat acquis, d'une amélioration réalisée à l'avantage de propriétés privées, et il demande aux maîtres de ces propriétés de tenir, dans une certaine mesure, compte à l'État, au département ou à la commune, du bénéfice particulier que leur a procuré le travail entrepris, exécuté et payé à titre de travail d'utilité générale.

163. — On avait plus d'une fois, pour échapper à l'application des dispositions que nous venons de

Digitized by Google

reproduire, soutenu qu'elles étaient tombées en désuétude, et après les lois de 1833 et 1841 sur l'expropriation, on prétendit que l'effet de ces lois avait été d'abroger l'art. 30 de la loi de 1807. L'administration prit alors le parti de consulter le conseil d'État. Ce conseil émit, à la date du 23 avril 1843, l'avis *qu'on ne pouvait admettre que l'art. 30 de la loi du 16 sept. 1807 eût été abrogé ou modifié, ou qu'il fût tombé en désuétude, ou enfin qu'il fût d'une exécution impossible, et qu'il devait continuer à être appliqué.* La question engagée par la voie contentieuse avait été résolue en ce sens dès 1831 et 1836. (Voy. ord. 5 août 1831, Valence-Minardière; 1er juin 1836, Valence-Minardière.) Une décision, également rendue au contentieux postérieurement à l'avis émis en 1843, ne fit que confirmer la jurisprudence déjà établie. Enfin, on voit par les exemples visés tant dans l'avis que dans les décisions émanées du conseil, que les art. 30, 31 et 32 de la loi de 1807 ont été appliqués, soit dans l'intérêt de l'État, soit dans l'intérêt des communes en 1827, 1829, 1833, 1836, 1838, 1839 et 1843; dans ces derniers temps, il en a encore été fait, par décrets des 15 janvier 1853 et 8 juillet 1854, une très-notable application aux propriétaires riverains de la basse Seine, et au moment même où j'écris, un décret pour l'application des mêmes dispositions à raison des travaux du quai de Vaise, à Lyon, est soumis à la signature de l'empereur.

164. — Voilà pour le droit de réclamer la plus-value; quant aux conditions assignées à son exercice, l'avis que nous avons déjà cité, porte «... que

Digitized by Google

« ce n'est pas au jury institué par les lois des 7 juil-
« let 1833 et 3 mai 1841, mais à une commission
« spéciale, telle qu'elle est établie par la loi du
« 16 sept. 1807, qu'il appartient de statuer sur les
« indemnités de plus-value ; que, sur la matière, les
« décisions de cette commission spéciale ont la même
« autorité et doivent recevoir la même exécution que
« celles des conseils de préfecture ; » et «... que le
« débiteur de la plus-value a la faculté de choi-
« sir, entre les modes de libération déterminés par
« l'art. 31 de la loi du 16 sept. 1807, celui qu'il
« préfère, et que, faute par lui de se prononcer à cet
« égard, l'administration municipale doit poursuivre
« le paiement de l'indemnité comme elle poursuivrait
« celui d'une créance ordinaire. »

165. — Les principes posés, passons à l'application.

Lorsque l'administration a résolu d'exercer l'action en plus-value, elle annonce son intention en ouvrant une enquête ou, si le nombre des propriétaires est restreint, par des notifications individuelles. Les propriétaires menacés sont ainsi mis en demeure de fournir leurs observations. A la suite de l'enquête, les pièces sont examinées par les ingénieurs des ponts et chaussées qui donnent leur avis, et le préfet adresse le dossier au ministre avec son propre avis. Le ministre consulte le conseil général des ponts et chaussées, l'affaire est soumise au conseil d'État, et un décret, rendu sur le rapport du ministre des travaux publics, décide qu'il y a lieu à l'application des art. 30 et 31 de la loi de 1807, fixe le nombre de syndics à nommer par le préfet pour agir au nom des intéressés et

Digitized by Google

nomme une commission de sept membres, qui devra déterminer la plus-value et fixer l'indemnité due par chacun (1). (Voy. art. 7 et 43, L. 16 sept. 1807.)

166. — Les syndics nommés par le préfet désignent un expert. Le préfet en désigne un autre, et le ministre nomme un tiers expert. (Voy. *ibid.*, art. 8.)

Les experts dressent un plan parcellaire des propriétés qu'ils jugent susceptibles de l'application de la plus-value et procèdent immédiatement à l'estimation des propriétés suivant leur valeur actuelle.

Le plan et le procès-verbal d'estimation restent déposés pendant un mois au secrétariat de la préfecture, les propriétaires sont appelés, par avis et affiches, à en prendre connaissance et à présenter leurs observations. Ces observations sont soumises au préfet qui ordonne les vérifications qu'il juge convenables. Il y a ensuite réunion de la commission, qui prend une décision à l'effet d'homologuer la première estimation. (Voy. *ibid.*, art. 8, 11, 12, 13 et 14.)

167. — Après l'achèvement des travaux, les experts procèdent dans les mêmes formes à une nouvelle estimation, et la commission est saisie du rôle contenant les noms des propriétaires et le montant des deux estimations. (Voy. *ibid.*, art. 18 et 19.)

En un mot, on suit pas à pas les formes tracées pour l'estimation des plus-values en matière de desséchement de marais.

168. — Pour nous conformer aux prévisions de

(1) Ces décrets n'admettent point de recours par la voie contentieuse. (Voy. ord. 25 avr. 1833, Chaudon.) Ils ne pourraient être déférés au conseil d'État que comme entachés d'excès de pouvoir, à défaut d'accomplissement des formalités voulues.

Digitized by Google

la loi sur ce point, nous avons dû supposer que le travail des experts, pour la constatation de la valeur des propriétés avant les travaux, devait précéder la confection de ces travaux. En fait, il n'en est pas toujours ainsi, ce n'est bien souvent que par ce que le résultat a d'imprévu que l'attention de l'administration est éveillée et qu'elle est amenée à se prévaloir de son droit. Nous ne dirons pas que la validité des opérations soit, par cela même, compromise, nous savons qu'on ne peut suppléer au silence de la loi pour créer un cas de nullité ; nous admettrons que tant que la constatation ne cesse pas d'être *possible*, au point de vue de la garantie qu'elle doit donner, on est en temps utile pour y faire procéder. Mais il n'en est pas moins vrai que dans plus d'une circonstance, et, par exemple, si les travaux étaient achevés depuis longtemps et si les améliorations obtenues étaient déjà anciennes, les propriétaires pourraient bien être fondés à s'attaquer aux procès-verbaux d'estimation et tirer parti de l'incertitude qu'ils laisseraient planer sur le fait et l'importance de la plus-value.

169. — Nous ne nous occuperons point ici de la mission attribuée à la commission dont la constitution est réglée par le titre X de la loi du 16 septembre 1807 ; nous la retrouverons après avoir suivi l'administration dans l'exercice du pouvoir dont elle est investie, non plus pour la conservation et pour l'amélioration des voies navigables, mais pour la défense des propriétés privées.

170. — L'art. 33 de la loi du 16 septembre 1807 porte : « Lorsqu'il s'agira de construire des digues

Digitized by Google

« à la mer, ou contre les fleuves, rivières et tor-
« rents, navigables ou non navigables, la nécessité
« en sera constatée par le gouvernement, et la dé-
« pense supportée par les propriétés protégées,
« dans la proportion de leur intérêt aux travaux,
« sauf le cas où le gouvernement croirait utile et
« juste d'accorder des secours sur les fonds publics. »
L'art. 24 ajoute : « Les formes précédemment éta-
« blies et l'intervention d'une commission seront
« appliquées à l'exécution du précédent article. »

Toutes les fois qu'une rivière est sujette à des débordements qui peuvent devenir une cause de dommages, le gouvernement est maître de contraindre les particuliers dont les propriétés sont menacées, à se réunir en association et à exécuter les travaux nécessaires pour contenir et diriger le cours des eaux. « *Il* y a cela de propre aux dangers causés par l'invasion des eaux fluviales, qu'ils menacent à la fois un ensemble de propriétés, et qu'en vain un ouvrage séparé serait construit pour protéger l'une d'entre elles, s'il n'était continué de manière à les préserver toutes par une défense commune. » (Voy. M. de Gérando, *Institutes*, 2e éd., t. III, p. 118.) L'intérêt privé réclamait donc des mesures collectives, des mesures de la nature des mesures d'intérêt général. Le pouvoir dont le gouvernement a été armé à cet effet n'a à attendre ni demande, ni provocation. Cependant il n'a, il faut le dire, que bien rarement pris l'initiative de pareilles mesures. « L'art. 33 de la loi de 1807 n'a guère été mis en pratique que dans les circonstances où la majorité des propriétaires en a réclamé l'application, et où il fallait combattre et vaincre l'inertie

Digitized by Google

ou l'insouciance d'une faible minorité qui refusait de contribuer à des travaux d'intérêt commun. » (Voy. *De l'organisation légale des cours d'eau*, par MM. Dumont, p. 23.)

171. — L'art. 34 renvoie pour les formes à celles *précédemment établies*, c'est-à-dire aux formes tracées pour le desséchement des marais. Nous sommes par conséquent ramenés à la constitution d'un syndicat. (Voy. *suprà*, n° 164.)

« Le syndicat est spécialement chargé de faire dresser par un expert-géomètre, et avec le concours des ingénieurs, un plan parcellaire indiquant le périmètre des terrains à comprendre dans l'association, le projet de classification des terrains et un rapport à l'appui.

« Ce plan parcellaire et ce rapport sont déposés pendant le délai d'un mois, à la mairie de la commune de la situation des lieux, afin que chacun puisse en prendre connaissance. » (Voy. *ibid.*, p. 37.)

La dépense doit, aux termes de la loi, être supportée *par les propriétés protégées*. Ainsi ce ne sont pas seulement les riverains, c'est-à-dire ceux dont les propriétés sont contiguës aux cours d'eau, mais, suivant l'observation de M. Jousselin (Voy. *Traité des servitudes*, t. Ier, p. 219), ceux dont les propriétés, bien que situées en arrière, sont exposées à souffrir du débordement des eaux.

Pour effectuer la répartition, les experts établissent d'ordinaire, un certain nombre de classes déterminées par les chances plus ou moins probables d'inondation. Les terrains les plus exposés composent la première classe, ceux qui le sont moins prennent

Digitized by Google

place dans les suivantes; et dans les diverses classes, la quotité de contribution pour chaque imposé doit, en outre, être calculée d'après la valeur réelle, et non pas seulement d'après la superficie ou même le revenu matriciel de la propriété. (Voy. ord. 10 décembre 1846, Roubin.)

172. — Le travail des experts pour la fixation du périmètre des terrains qui doivent profiter des travaux et pour le classement des propriétés comprises dans ce périmètre, est soumis à une commission de sept membres nommés par le décret qui ordonne les travaux, et choisis parmi les propriétaires pour lesquels l'entreprise est sans intérêt. (Voy. L. 19 sept. 1807, art. 43.) C'est la commission spéciale organisée par le titre X de la loi de 1807. Elle reçoit les réclamations, statue tant sur la désignation que sur le classement des parcelles imposables, et détermine les bases de la répartition.

Pour que ses décisions soient valables, il faut que cinq membres au moins aient pris part à la délibération. (Voy. *ibid.*)

Elle exerce, au surplus, une véritable juridiction de premier degré; la loi veut que les décisions soient motivées (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 43, et ord. 5 août 1831, Valence-Minardière), et la jurisprudence n'a jamais fait difficulté de les considérer comme susceptibles d'opposition, lorsqu'elles sont prises en l'absence de toute réclamation ou contradiction (Voy. ord. 31 août 1830, Ruffin), et comme sujettes à l'appel devant le conseil d'État, lorsqu'elles ont été rendues contradictoirement. (Voy. entre autres, ord. 8 janvier 1836, Oziol; 1er nov. 1837,

Digitized by Google

habitants de Reymur ; 18 mai 1846, Ruffin ; décr. 1er mars 1851, Durand-Mathieu.)

La compétence de la commission embrasse, nous venons de le dire, la détermination du périmètre des propriétés comprises dans l'association, le classement de ces propriétés, les bases de la répartition à faire des dépenses, et toutes les réclamations auxquelles ces opérations pourraient donner lieu. Mais elle s'arrête, d'un côté, devant les questions de propriété qui ne peuvent être jugées que par les tribunaux civils (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 47), et de l'autre, devant tout ce qui est projet, modification ou moyen d'exécution des travaux et est, à ce titre, réservé à l'administration. (Voy. décr. 28 juillet 1850, Delignac.) Il faut même reconnaître que dans la sphère des attributions qu'elles ont reçues de la loi, dans l'examen des contestations relatives au classement et à l'estimation des propriétés comprises dans le périmètre des associations syndicales, il n'appartient pas aux commissions d'apprécier la valeur et les effets des conventions particulières, ou des engagements qui ont pu intervenir entre les intéressés, et que leur devoir est de se refuser à connaître de la validité et des conséquences des engagements de ce genre, s'il en est d'invoqués devant elles. (Voy. décr. 1er mars 1851, Durand-Mathieu.)

173. — Les rôles sont dressés par l'agent, percepteur municipal ou caissier spécial, préposé à la perception, sur les bases arrêtées par la commission, et d'après un tableau préparé par les syndics. Ils restent affichés à la porte de la mairie pendant huit jours, le directeur du syndicat les vise, ils sont rendus exécu-

Digitized by Google

toires par le préfet, et le recouvrement s'effectue selon les règles prescrites pour les contributions directes. (Voy. L. 14 flor. an XI, art. 3; 21 avril 1832, art. 2, 28 et suivants.)

Toute réclamation contre les rôles ne peut, par conséquent, être formée que dans les trois mois à partir de leur publication (Voy. ord. 5 juin 1845, Forbin); le juge compétent est le conseil de préfecture (Voy. décr. 21 déc. 1850, Doria); les recours sont introduits et instruits sans frais (Voy. notre *Traité général*, t. II, n° 368); enfin la prescription de trois ans serait opposable, sinon aux tiers (Voy. décr. 21 avr. 1848, Moissonet), au moins au syndicat. (Voy. L. 3 *frim.* an VII, art. 143 et 150; ord. 12 fév. 1847, association des vidanges d'Arles.)

174. — La pensée du législateur a été évidemment de faire des travaux de défense commune de véritables travaux publics, et cette assimilation doit décider de la compétence pour les contestations entre le syndicat et les tiers, soulevées par l'exécution des travaux. Le juge qui a mission d'en connaître est, aux termes de la loi du 28 pluv. an VIII, le conseil de préfecture. (Voy. ord. 21 août 1845, Reginel de Barrème.)

175. — J'ai supposé, dans tout ce que je viens de dire pour l'application de l'art. 33 de la loi du 16 septembre 1807, que l'administration avait à user de contrainte. Mais il n'en est pas toujours ainsi, elle n'intervient souvent que sur la demande des intéressés, et on tombe alors sous le coup de l'art. 4 du décret du 25 mars 1852, sur la décentralisation. Le préfet est substitué par la disposition contenue dans

Digitized by Google

cet article, au chef de l'État pour la constitution des propriétaires en associations syndicales, *lorsque ces propriétaires sont d'accord pour l'exécution des travaux et la répartition des dépenses.* (Voy. notre *Traité général*, t. I, nos 274 et suiv., p. 217.)

176. — Le curage des rivières navigables est à la charge de l'État ainsi que l'entretien des ouvrages établis pour l'avantage de la navigation (1). Cette obligation, qui a sa source dans la domanialité, et dont la loi du 30 floréal an X suppose l'existence, puisqu'elle pourvoit à l'établissement et à la perception d'un droit destiné à produire les fonds nécessaires à son accomplissement, s'étend incontestablement à tous les cours d'eau que nous avons cru devoir faire entrer dans le domaine public. Elle a lieu, par conséquent, pour les rivières flottables aussi bien que pour les rivières *navigables*, dans l'acception la plus étroite de ce mot (2). (Voy. dans ce sens M. Daviel, qui réfute l'opinion de Proudhon, t. I, n° 273.)

Mais il est assez rare que les circonstances comportent une application pure et simple du principe. A l'égard du curage, il est ordinaire que les barrages, digues, déversoirs et autres ouvrages dépendants d'é-

(1) Pour les dépenses d'entretion ou de réparation des travaux de défense exécutés par application de l'art. 33 de la loi de 1807, de même que pour le curage des canaux qui sont en même temps canaux de navigation et canaux de desséchement, la part contributive du gouvernement et des propriétaires est fixée par un règlement d'administration publique. (Voy. L. 16 septembre 1807, art. 34.)

(2) J'ai dit, en traitant des contributions, ce qui est advenu du droit de navigation. (Voy. notre *Traité général*, t. III, n° 675.)

Digitized by Google

tablissements privés, entrent pour beaucoup dans les causes de l'amoncellement des sables ou vases qui le rend nécessaire ; il est, dès lors, juste que les propriétaires de ces établissements participent aux frais de l'enlèvement, en proportion de la part qu'ils ont eue dans la création de l'obstacle apporté au libre cours des eaux. Cependant, la règle est que le curage incombe à l'État et ce n'est que dans les prévisions et conformément aux prescriptions de la loi de 1807, que les particuliers peuvent être appelés à concourir à la dépense. Le conseil d'État s'en est expliqué dans une décision, à la date du 5 juillet 1851 (Gérard) ; on y lit : « Qu'en disposant qu'il serait procédé au « curage des canaux et rivières de la manière pres- « crite par les anciens règlements ou d'après les « usages locaux, la loi du 14 floréal an XI n'a statué « qu'en ce qui concerne les canaux et rivières non « navigables ; que l'entretien des canaux et rivières « navigables et de leurs dépendances, lorsque l'ad- « ministration juge qu'il y a lieu d'y pourvoir, con- « stitue une des charges de l'État, et que, si les villes « et communes ou les particuliers peuvent, en cer- « tains cas, être appelés à contribuer à cet entretien, « c'est par un règlement d'administration publique, « conformément au titre VII de la loi du 16 septem- « bre 1807, que le principe et les proportions de cette « contribution doivent être établis (1). »

177.— Mais les particuliers eux-mêmes ne seront-

(1) Le règlement, toutefois, tiendrait compte tant des usages locaux ou règlements anciens que des stipulations qui auraient pu être insérées dans les actes d'autorisation des usines. (Voy. ord. 6 juin 1830, de Tauriac ; 21 déc. 1837, Petit-Clerc et Jacquot.)

Digitized by Google

ils pas en droit, s'ils avaient à souffrir du défaut de curage, de provoquer et réclamer, au besoin, l'accomplissement de l'obligation qui, à cet égard, pèse sur l'État ?

Qu'il s'agisse du curage des rivières ou de construction, réparation ou entretien d'ouvrages d'art, dès l'instant que l'intérêt privé n'est pas le seul auquel doivent répondre les travaux, dès l'instant qu'ils apparaissent empreints du caractère de travaux de navigation, le gouvernement, comme préposé à la police et à la conservation des voies de navigation, est seul juge de l'opportunité et seul maître de la direction des travaux.

Un riverain est-il animé de la crainte de voir ses propriétés inondées ; un usinier attribue-t-il au défaut de curage l'engorgement de ses roues par suite de l'élévation des eaux : c'est du préfet, et, après lui, du ministre de l'intérieur, qu'il faut solliciter, par voie de pétition, la reconnaissance du danger signalé, ainsi que de la cause à laquelle on l'attribue, et l'exécution des mesures propres à y remédier. La question se lie si étroitement aux intérêts généraux que l'administration a mission d'apprécier et de servir, et qui, ici particulièrement, dominent souverainement l'intérêt privé, qu'on n'a pas même la ressource du recours par la voie contentieuse.

Qu'on se garde, néanmoins, d'en conclure que les particuliers seront complétement délaissés à la discrétion des agents de l'administration, et qu'ils seront sans moyen de se faire dédommager du préjudice éprouvé, quelque grave qu'il puisse être. De ce que l'administration est seule juge des exigences de l'in-

Digitized by Google

térêt public, il ne s'ensuit pas que nulle réparation ne soit due pour les atteintes causées à l'intérêt particulier par les mesures qu'a entraînées le premier. La loi décide, au contraire, que l'État est responsable des dommages occasionnés par les travaux qu'ordonne l'administration ; or, la même règle nous semble parfaitement applicable au préjudice résultant du défaut de travaux, dont l'exécution est présumée avoir été refusée au nom de l'intérêt public. Nous n'hésitons donc point à admettre : 1° que les particuliers ont une action judiciaire à l'effet d'obtenir des dommages-intérêts de l'État, pour préjudice éprouvé par suite du défaut de curage et d'entretien des ouvrages d'art d'une rivière navigable ; 2° que cette action doit partager, notamment quant à la compétence, le sort des actions relatives aux dommages provenant de travaux exécutés par les ordres et sous la surveillance du gouvernement, prévues par la loi du 16 sept. 1807 (Voy. ord. 25 mars 1835, Bary) ; et que, par conséquent, c'est au conseil de préfecture qu'il appartient d'en connaître (1).

(1) Cette compétence doit être étendue à toutes les actions en dommages-intérêts dans lesquelles le débat se lie assez étroitement à l'examen de l'existence et des effets d'ouvrages de navigation, pour devoir être considéré comme se rattachant à une question de travaux publics. (Voy. ord. 28 juin 1837, société des moulins d'Albi ; décr. 23 déc. 1850, Martin-Merrier.) Un exemple précisera la portée de cette règle.

Un riverain de l'Escaut attribuant l'inondation de ses terres au fait d'un éclusier, qui, suivant lui, avait laissé les eaux excéder le niveau déterminé, s'empressa de saisir le conseil de préfecture d'une demande d'indemnité. Ce conseil s'est déclaré incompétent par le motif que la demande ne se rattachait à aucune des causes indiquées dans la loi du 28 pluviôse an VIII. Mais sur l'appel, on a fait observer que son appréciation exigeait nécessairement l'examen du point de navigation de l'Escaut ; et le conseil d'État a, en

Digitized by Google

178. — Dans tout ce qui précède, il n'a été parlé que des travaux commandés par les exigences de la navigation ou d'intérêts collectifs.

Que faut-il penser des ouvrages uniquement affectés à des intérêts individuels? Les obligations et les droits dont ils peuvent être l'objet entre deux ou plusieurs particuliers sont du domaine des tribunaux civils. (Voy. cour de cassation, arrêt du 25 août 1835; ord. 27 déc. 1820, Jacomet.)

L'administration n'a point à s'en inquiéter tant que leur dégradation ne compromet point le régime du cours d'eau; mais, au moment où il commence d'en être ainsi, le préfet, sauf, à moins d'urgence, l'approbation du ministre, est en droit d'enjoindre, à titre de mesure de police, aux propriétaires des établissements dont les ouvrages dépendent, d'en effectuer la réparation, et, au besoin, de la faire exécuter à leurs frais.

CHAPITRE CINQUIÈME.

POLICE DES COURS D'EAU NAVIGABLES ET FLOTTABLES.

179. — Du pouvoir réglementaire, relativement à la police des cours d'eau du domaine public.
180. — Exercice de ce pouvoir par les préfets.
181. — De l'enregistrement par les parlements comme condition de légalité pour les règlements anciens.

effet, considéré « que l'action tendait à obtenir des dommages-« intérêts pour préjudices causés par suite de la fixation du point « de navigation de l'Escaut et de la négligence du préposé de « l'administration à l'écluse du Follien; qu'elle rentrait, dès lors, « dans la catégorie de celles dont la loi du 28 pluviôse an VIII a « réservé la connaissance aux conseils de préfecture. » (Voy. ord. 30 nov. 1841, Min. trav. publ.)

Digitized by Google

182. — Compétence pour la répression des contraventions.
183. — Suite. — De quelque autorité qu'émane la prescription, le juge est toujours le même.
184. — Détermination des objets qui, au point de vue de la répression, dépendent de la grande voirie.
185. — Les eaux de Paris tombent-elles dans ce domaine?
186. — Poursuites et procédure en matière de contraventions.
187. — Constatation des contraventions.
188. — Autorité des procès-verbaux.
189. — Affirmation des procès-verbaux.
190. — Lieu où l'affirmation doit être faite.
191. — Délai pour l'affirmation.
192. — Acte d'affirmation. — Rédaction et signature.
193. — Rédaction des procès-verbaux.
194. — De la formalité du timbre et de l'enregistrement.
195. — Il peut être suppléé au procès-verbal par tout autre mode de preuve.
196. — Les procès-verbaux sont adressés au sous-préfet, qui fait par provision cesser le dommage.
197. — L'action ne peut être intentée que par l'administration.
198. — Contraventions permanentes. — Prescription.
199. — De la connexité.
200. — Questions préjudicielles.
201. — Suite. — Exceptions tirées du droit de propriété.
202. — Suite. — Appréciation et interprétation des actes d'autorisation.
203. — Excuses.
204. — L'amende constitue une peine. — Application de ce principe.
205. — Démolition des ouvrages exécutés en contravention.
206. — Obligation pour le conseil de préfecture de viser la disposition appliquée.
207. — Pénalités anciennes. — Loi du 28 mars 1842.
208. — Modération de l'amende.

—

179. — Les développements présentés dans les précédents articles de ce chapitre ont eu pour objet de définir les cours d'eau navigables, de montrer les conséquences du principe de la domanialité sous

Digitized by Google

l'empire duquel ils sont placés, et même de faire connaître les dispositions prises à l'effet de protéger et conserver cette portion du domaine public. Nous avons déterminé les faits constitutifs de contravention et indiqué les pénalités édictées pour les réprimer. Il ne nous reste ici qu'à rappeler quelques principes généraux et à exposer les règles de compétence et de procédure.

On a vu que les règlements les plus complets sur la police des rivières nous ont été légués par l'ancienne monarchie. (Voy. L. 19-22 juillet 1791, art. 29.) Le gouvernement puise, en outre, dans le pouvoir réglementaire qui lui appartient (Voy. t. 1er, n° 44), le droit de pourvoir, par des règlements généraux et locaux, à l'application des dispositions éminemment générales que renferment ces actes. On ne saurait même lui contester le droit de faire des règlements de toute espèce en dehors des prévisions des anciennes ordonnances, puisque les lois de 1790 le chargent expressément de l'administration et de la police des cours d'eau. Seulement, son droit à cet égard ne s'exercera que selon les formes et dans les limites propres au pouvoir réglementaire. (Voy. t. 1er, nos 51 et suiv.)

180. — Un savant auteur, M. Daviel, se demande si les préfets ont le droit qu'ils s'arrogent journellement, de faire des règlements pour la police des rivières, et discute les termes des lois des 22 déc. 1789-8 janvier 1790 et 12-20 août 1790, pour montrer qu'ils n'autorisent rien de semblable. (Voy. t. II, n° 253.) Sans doute, le préfet n'est point investi du pouvoir réglementaire ; ce pouvoir est l'attribut de

Digitized by Google

l'autorité suprême, qui réside dans les mains de l'empereur. Mais le législateur peut toujours, par une délégation expresse, l'autoriser à émettre des arrêtés généraux dans des circonstances et pour un objet déterminés ; et d'un autre côté, rien, dans l'esprit ni dans la lettre de nos institutions, ne s'oppose à ce que l'empereur lui-même attribue au préfet la mission de prendre des mesures générales pour procurer dans les limites du département, l'exécution de certaines dispositions insérées dans ses règlements, et ne couvre ainsi, à l'avance, de son autorité les actes auxquels il procédera. Les règlements locaux des préfets ne peuvent être présentés, comme entachés d'excès de pouvoir, qu'autant qu'ils ne trouvent à s'appuyer ni sur une délégation du législateur, ni sur une délégation de l'empereur. Or, la loi des 22 déc. 1789-8 janvier 1790 chargeant, d'une part, les administrations de département, sous l'autorité et l'inspection du roi, de toutes les parties de l'administration, et l'art. 6 de la loi du 7 sept. 1790 déclarant, d'une autre part, que l'administration en matière de grande voirie appartient aux corps administratifs, il nous semble assez difficile de dénier aux préfets le pouvoir que leur reconnaît le conseil d'État (Voy. ord. 27 févr. 1836, Maillet-Duboullay; 21 avril 1836, Garri), de pourvoir par des arrêtés à la police de la navigation, dans les limites de leurs départements respectifs. L'opinion contraire n'a, suivant nous, sa source que dans une confusion entre les règlements généraux qui ont pour objet la police générale du royaume, ou les règlements d'eau qui ont pour objet la régularisation des usines (Voy. notre

Digitized by Google

Traité général, n° 137), et les arrêtés pris pour la police locale, dans tout ou partie d'un département.

181. — Outre les règlements généraux, on rencontre au nombre des actes émanés des divers fonctionnaires qui concouraient, sous l'ancien régime, à exercer le pouvoir réglementaire, des dispositions particulières applicables à certaines rivières. En l'absence de dérogations formelles, on ne peut douter que ces dispositions ne soient encore en vigueur ; l'affirmative résulte des lois des 22 juillet 1791 et 21 sept. 1792, et de l'art. 484 du Code pénal.

Mais on a à se demander si leur application ne doit pas être restreinte au ressort des parlements *qui* avaient consenti à les enregistrer.

La cour de cassation, en même temps qu'elle reconnaît que les anciennes ordonnances étaient par elles-mêmes obligatoires, comme émanant du roi, administrateur suprême de l'État, dans les dispositions relatives à des objets du domaine du pouvoir réglementaire, déclare que celles de leurs dispositions qui réglaient des choses du domaine de la loi, notamment celles qui consacraient une pénalité, n'obtenaient force de loi que par l'enregistrement au parlement de la province. Les lois de 1790 et 1791, ainsi que le Code pénal, ne lui paraissent pas d'ailleurs avoir eu pour effet de donner cette force aux dispositions qui ne l'avaient pas sous l'empire des institutions anciennes. Et, en conséquence, elle juge que les tribunaux doivent se refuser à prononcer les peines prescrites par des ordonnances non enregistrées au parlement de la province. (Voy. arr. 24 juillet 1834, ch. crim.)

Digitized by Google

Le conseil d'État, au contraire, n'admet aucune distinction et ne fait nulle difficulté de décider qu'un conseil de préfecture ne peut se refuser à appliquer des dispositions pénales, sous prétexte du défaut d'enregistrement de l'ancien règlement qui les renferme. (Voy. ord. 23 févr. 1837, Voitot; décr. 11 avril 1848, Polouet.)

Mais la conciliation n'est rien moins qu'impossible.

Les corps judiciaires avaient une autorité propre, se considéraient comme indépendants, s'attribuaient la mission de veiller au maintien des institutions, et n'admettaient comme lois, que ceux des actes du pouvoir royal qui avaient subi le contrôle des parlements; il était donc rationnel que les dispositions réglementaires, dont l'application leur était confiée, pour l'exécution desquelles ils avaient à prêter leur assistance, fussent soumises à la même condition dès l'instant que, par leur objet, elles excédaient les limites du pouvoir réglementaire et remplissaient l'office de la loi. L'esprit de lutte et de rivalité qui anima à un si haut degré les rapports entre les corps judiciaires et les autorités administratives, ne permet pas, d'ailleurs, de douter de la rigueur qui dut présider à la vérification.

Quant aux dispositions dont l'exécution dépendait de l'action du gouvernement, sans que la justice ordinaire dût intervenir, on avait garde d'aller au-devant de la formalité de l'enregistrement. Ce n'était ni le conseil du roi, ni le bureau des finances de la généralité de Paris qui pouvaient songer à aller chercher au dehors une sanction aux arrêts ou ordonnances qu'ils avaient émis. « Les diverses juridictions

Digitized by Google

« administratives recevaient directement des mains « de l'autorité souveraine, et dans un sentiment de « pleine obéissance, les dispositions réglementaires « qui leur étaient transmises, pourvu qu'elles fus- « sent empreintes du sceau royal, et enregistrées au « greffe, soit du conseil d'État lui-même, soit de la « cour des comptes, suivant qu'il s'agissait des ar- « rêts de l'un ou de l'autre... Enfin, dans l'ordre « hiérarchique de l'administration, aucune autorité « n'a pu refuser de prêter la main à l'exécution de « règlements émanés du pouvoir supérieur. » (Voy. une dissertation de M. Cotelle, insérée aux annales des ponts et chaussées, année 1837, t. I, des mémoires, p. 32.)

On voit, d'après cela, que, pour les dispositions des anciens arrêts, édits et ordonnances, qui n'ont pas le caractère de simples dispositions *réglementaires*, et, spécialement, pour les dispositions pénales, il faut encore distinguer entre celles dont l'application appartenait aux tribunaux ordinaires et celles du ressort des juridictions administratives; et que le défaut d'enregistrement ne mettait et ne doit encore mettre obstacle qu'à l'application des premières.

182. — La loi du 28 pluviôse an VIII, art. 3, appelle le conseil de préfecture à « prononcer... sur les « difficultés qui pourront s'élever en matière de « grande voirie ; » et la loi du 29 floréal an X, expliquant cette attribution, en ce qui a trait à la police, porte : « Art. 1er. Les contraventions en matière de « grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts et « toutes espèces de détériorations commises sur les « grandes routes, les canaux, fleuves et rivières na-

Digitized by Google

« vigables, leurs chemins de halage, francs-bords, « fossés et ouvrages d'art, seront constatées, répri- « mées et poursuivies par voie administrative. » Rien de plus général que l'attribution créée par ces dispositions. La compétence des conseils de préfecture n'embrasse pas seulement certains faits déterminés, elle comprend tous les actes susceptibles de compromettre les choses du domaine de la grande voirie, et, spécialement, tous ceux qui pourraient nuire à la liberté et à la sûreté de la navigation. (Voy. cour de cassation, arr. 5 juin 1839; ord. 30 juin 1842.) Ce n'est point à la nature des entreprises, mais à leurs effets, qu'ils ont à s'attacher pour distinguer celles qu'il leur appartient de réprimer. (Voy. *ord.* 9 oct. 1837, Min. trav. publ.) La jurisprudence a mis ce principe en pleine lumière, en décidant que le fait par un pilote lamaneur d'avoir désobéi aux ordres qui lui avaient été donnés dans l'exercice de ses fonctions, alors que sa désobéissance a eu pour conséquence des avaries causées aux travaux du port, constitue une contravention de grande voirie (Voy. décr. 1er juin 1849, Ménéléon, Ricouard); que l'établissement d'un barrage pour la pêche, en même temps qu'il peut donner lieu à une poursuite correctionnelle pour contravention aux lois de la pêche, peut aussi, pourvu qu'il soit de nature à être considéré comme obstacle à la navigation (Voy. ord. 23 juill. 1841, Min. trav. publ.), tomber à ce titre dans le domaine du conseil de préfecture, juge en matière de grande voirie (Voy. ord. 4 avril 1837, Dutilleul-Parent); que ce conseil est également appelé à punir de l'amende portée par l'arrêt de 1777, les

Digitized by Google

bateliers qui, par mauvais vouloir ou simple négligence dans la conduite de leurs bateaux, ont méconnu les prescriptions destinées à prévenir les entraves et les dangers pour la navigation (Voy. ord. 5 févr. 1841, Boigues) et, notamment, ceux qui se sont amarrés ailleurs qu'aux points indiqués par l'autorité (Voy. ord. 15 août 1839, Guernier), ou même ceux qui, par une manœuvre imprudente, ont occasionné un abordage. (Voy. ord. 15 août 1839, Pagès et Coquet.)

183. — La généralité des termes des lois de pluviôse et de floréal ne s'oppose pas moins à toute distinction entre les dispositions qui prohibent les faits, qu'entre les faits eux-mêmes. Qu'il s'agisse d'un règlement général, tel que l'ordonnance de 1669, ou d'un règlement spécial, tel que l'arrêt du 23 juillet 1783, qui a pour objet les levées de la Loire, *ou* le décret du 12 août 1807, qui régit le canal du Midi, la répression ne doit toujours émaner que du conseil de préfecture. (Voy. ord. 11 févr. 1836, Dutemple; 20 juillet 1836, Foignet; 14 juin 1837, Comp. du canal du Midi.)

184. — Quant à la détermination des objets qui, sous le rapport de la juridiction, font partie de la grande voirie, les développements dans lesquels nous sommes entrés lorsqu'il s'est agi de circonscrire en cette matière l'étendue du domaine public, ne laissent que peu de chose à dire ici.

« Les ports sont une portion de la voie publique « établie sur la rivière ; ils en sont les abords et les « débouchés. Ils sont dès lors soumis à la même po- « lice. » (Voy. *Institutes* de M. Gérando, t. III, p. 59;

Digitized by Google

14 janv. 1839, Min. trav. publ.; ord. 28 janv. 1841, Jones.)

« Les quais sont la continuation des ports; ce sont « des voies réservées le long des fleuves et rivières, « pour en faciliter l'accès et pour procurer la sûre « et libre circulation des personnes et des marchan- « dises. Ils sont aussi placés sous le régime de la « grande voirie. » (Voy. *Institutes* de M. de Gérando, t. III, p. 60; ord. 4 juillet 1838, Min. trav. publ.; 19 mars 1840, Min. trav. publ.)

Il en est de même des bras et dérivations des rivières navigables, et des canaux de navigation (Voy. ord. 16 mai 1827, Varillat; 28 janvier 1835, Deschamps; 4 avril 1837, Dutilleul-Parent), ainsi que des rigoles construites pour l'alimentation des canaux. (Voy. décr. 25 mars 1852, Olivier.)

Mais la loi du 29 floréal ne s'applique ni aux affluents des rivières navigables (Voy. décr. 11 janvier 1851, Roux-Laborie), ni aux canaux de desséchement. (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 27.)

On a cherché à établir que les chemins de halage devaient être compris parmi les *chemins publics*, dont la dégradation ou détérioration est prévue et punie par l'art. 479 du Code pénal, et à les soustraire ainsi à la juridiction des conseils de préfecture. Mais comment admettre que le Code pénal soit venu, dans sa généralité, imposer une dérogation à la loi du 29 floréal an X? (Voy. ord. 23 juill. 1840, Min. trav. publ.) Ces chemins participent de la destination des ports et quais; ils n'existent que pour le service de la navigation et sont si étroitement liés aux fleuves qu'ils n'en sauraient être détachés. On ne concevrait donc

Digitized by Google

pas que les diverses parties d'un ensemble organisé dans un but commun, ne relevassent pas de la même juridiction, et que, par un oubli inexplicable des besoins publics, on n'eût laissé à l'autorité administrative, dans une matière aussi essentiellement de son ressort, qu'un pouvoir incomplet et, par là même, inefficace.

185. — Il sera établi dans le chapitre qui traitera spécialement du domaine public et du domaine de l'État, que les eaux conduites dans Paris, à l'aide de travaux d'art et de canaux artificiels, dépendent du domaine public, aux termes des lettres patentes du 26 mai 1635, de l'arrêt du conseil du 26 novembre 1666, et des décrets des 4 septembre 1807 et 2 février 1812. En faut-il conclure que ces eaux doivent être assimilées aux canaux, fleuves et rivières navigables, pour la répression attribuée par la loi de floréal an X aux conseils de préfecture? Sans doute cette compétence n'est point la conséquence de la domanialité ; elle n'existerait point si la loi du 29 floréal an X ne l'avait point créée ; et cette création n'a point eu lieu en vue de la conservation du domaine public, pour la rendre plus facile et plus sûre; elle n'est intervenue que dans l'intérêt de la grande voirie, et n'est relative qu'aux objets qui en font partie. Mais sans faire violence à la raison, ne peut-on pas dire que l'emploi des eaux dans Paris, envisagé dans son but et dans ses moyens, se rapporte à la grande voirie? Le conseil d'État nous paraît s'être, en effet, autorisé de ces considérations pour énoncer, en même temps qu'il déclarait la domanialité des eaux de Paris, « qu'elles ne sont point sou-

Digitized by Google

« mises aux règles et juridictions ordinaires en ma-
« tière de cours d'eau privés. » (Voy. ord. 23 oct. 1835, Delorme.)

186. — Je devrais m'arrêter ici et réserver pour le chapitre de la *Voirie* l'examen des règles de procédure, car elles sont communes à toutes les contraventions. Cependant, pour rassembler dans un même tableau toutes les difficultés que l'application de la législation fluviale est susceptible de rencontrer, et pour ménager d'ailleurs, quelques points de rapprochement destinés à révéler le lien si intime qui unit ces deux parties du domaine de la grande voirie, *les rivières* et *les routes*, je rappellerai sommairement les solutions consacrées par la jurisprudence et les principes qui les justifient.

187. — « Les contraventions sont constatées con-
« curremment, par les maires ou adjoints, les ingé-
« nieurs des ponts et chaussées, leurs conducteurs,
« les agents de la navigation, les commissaires de
« police, et par la gendarmerie. » La loi exige seulement que ceux de ces fonctionnaires qui n'ont point eu à prêter serment en justice, l'aient prêté devant le préfet. (Voy. L. 29 floréal an X, art. 2.) Les gardes champêtres ont aussi, en vertu du décret du 10 avril 1812, qui déclare applicable aux rivières navigables le titre IX du décret du 16 décembre 1811 sur la conservation des routes, qualité pour dresser les procès-verbaux. Il faut y ajouter les préposés des contributions indirectes et des octrois (Voy. décr. 18 août 1810), les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers en chef. (Voy. L. 23 mars 1842.) La désignation d'*agents de la navigation* comprend

Digitized by Google

tous les préposés commissionnés par l'autorité administrative pour la police de la navigation. C'est ainsi qu'il a été décidé que les gardes particuliers du commerce de bois sur les affluents de l'Yonne avaient, concurremment avec les agents de l'administration (Voy. ord. 12 mars 1846, de Champigny), qualité pour la constatation des entreprises contraires à la navigation sur les rivières confiées à leur surveillance. (Voy. ord. 26 décembre 1837, Compagnie du commerce de bois de la Nièvre.) Quant aux gendarmes, ils présentent cela de particulier qu'ils sont autorisés à verbaliser, non-seulement dans la circonscription de la brigade à laquelle ils sont attachés, mais dans toute l'étendue de l'empire. (Voy. décr. 7 juin 1851, Dudefoy; décr. 1er mars-11 avril 1854, art. 1er.)

188. — Les procès-verbaux de contravention font foi de leur contenu jusqu'à preuve contraire. (Voy. ord. 12 janv. 1844, Grelet; décr. 3 août 1850, Petit.) Ils sont à cet égard régis par le second paragraphe de l'art. 154 du Code d'instruction criminelle, dont la disposition est conçue ainsi : « Quant aux « procès-verbaux et rapports faits par des agents pré- « posés ou officiers auxquels la loi n'a pas accordé le « droit d'en être crus jusqu'à inscription de faux, « ils pourront être débattus par des preuves con- « traires, soit écrites, soit testimoniales, si le tribu- « nal juge à propos de les admettre. » Cette autorité même ne leur appartient, et ils ne sont susceptibles de motiver une condamnation, qu'autant qu'ils ont été affirmés devant le juge de paix ou devant le maire ou l'adjoint.

Digitized by Google

189. — « L'affirmation d'un procès-verbal, dans « le cas où la loi l'exige, dit M. Mangin, ne peut être « autre chose que le *serment* prêté par le rédacteur, « que les énonciations contenues au procès-verbal « sont sincères. A la vérité, la loi n'a assujetti ce ser- « ment à aucune formule, et les expressions *affirma-* « *tion*, *affirmer*, ne sont pas tellement sacramen- « telles qu'on ne puisse leur donner des équivalents; « mais il faut absolument qu'il résulte de l'acte « dressé par l'officier public qui reçoit l'affirmation, « que la déclaration qui lui a été faite par le rédac- « teur que le procès-verbal est sincère, a été confir- « mée par son serment. Ainsi le vœu de la loi ne se- « rait pas rempli, et le procès-verbal serait nul, si le « rédacteur déclarait simplement qu'il *persiste* dans « le procès-verbal, qu'il en *confirme* le contenu, « qu'il le déclare *sincère et véritable.* » (Voy. *Traité des procès-verbaux*, n° 25.) Ces principes sont ceux admis par la cour de cassation.

Le conseil d'État ne se montre pas si rigoureux; il suffit, devant les juridictions administratives, que le procès-verbal ait *été certifié sincère et véritable;* il n'est point exigé que l'affirmation soit faite *sous serment.* (Voy. ord. 18 novembre 1847, Dubernet; 12 février 1849, Hirigoyen.) Le conseil de préfecture de Saône-et-Loire avait refusé de donner suite à divers procès-verbaux, par le motif qu'ils n'avaient point été affirmés sous serment. Le ministre des travaux publics en appela au conseil d'État, et les arrêtés furent annulés : « Considérant qu'aux termes du dé- « cret du 18 août 1810 (art. 2), et du décret du 16 dé- « cembre 1811 (art. 112), les procès-verbaux des

« tinés à constater les contraventions en matière « de grande voirie doivent être affirmés, devant le « juge de paix ou devant le maire, pour faire foi et « motiver une condamnation ; que le décret du « 10 avril 1812 déclare applicable aux rivières navi- « gables le titre IX du décret du 16 décembre 1811 ; « considérant que les procès-verbaux dressés contre « les sieurs Maurice, Ovixe....., ont été certifiés sin- « cères et véritables par le garde cantonnier, rédac- « teur devant le maire, qui en a fait mention, et « qu'ainsi, il a été satisfait aux prescriptions de la « loi. » (Voy. décr. 30 novembre 1850, Maurice.)

190. — La loi de 1810, qui prescrit l'affirmation *devant le juge de paix*, n'exige point qu'elle ait lieu devant celui du canton sur lequel s'est réalisé le fait, plutôt que devant celui de la résidence de l'auteur du procès-verbal, ou tout autre. (Voy. ord. 14 décembre 1837, Min. trav. publ.) Il en est de même du décret de 1811, qui permet l'affirmation devant le maire ou l'adjoint *du lieu ;* la généralité de cette expression laisse aux agents la faculté de la faire, soit devant le maire ou l'adjoint de leur résidence, soit devant le maire ou l'adjoint du lieu du délit. (Voy. ord. 22 juin 1843, Pondès.)

191. — Quant au délai de l'affirmation, l'analogie conduit à décider qu'elle doit intervenir *dans les trois jours*, conformément à ce qui a lieu en matière de contravention à la taxe de l'entretien des routes, à la navigation et aux contributions indirectes. (Voy. L. 14 brum. an VII, art. 26 ; arrêtés 8 prair. an XI, art. 26 ; 1er germ. an XIII, art. 26 ; ord. 22 août 1844, Olivier.) Et, c'est en effet le délai

Digitized by Google

qui a été fixé par le décret des 1er mars-11 avril 1854, pour les procès-verbaux des gendarmes, dans la matière qui nous occupe. (Voy. art. 493.)

Le jour *ad quem* est compris dans le terme ; mais le jour de la date de la clotûre du procès-verbal ne doit pas être compté. (Voy. Mangin, *loc. cit.*, n° 28.)

192. — Faut-il que la mention de l'affirmation soit revêtue de la signature de l'affirmant, indépendamment de celle du fonctionnaire par lequel l'affirmation est reçue? On dit, dans un sens, que l'affirmation implique le concours de l'affirmant et de celui qui reçoit l'affirmation, et qu'on ne saurait douter que tout acte à la confection duquel concourent plusieurs fonctionnaires publics ne doive être signé de chacun d'eux. (Voy. Merlin, *Rép.*, v° *Procès-verbaux*, § 4, n° 5 bis; Mangin, *loc. cit.*, n° 27.) On répond d'un autre côté, et avec plus de raison suivant nous, qu'aucune disposition de loi n'exige la signature de l'affirmant, que l'acte d'affirmation est un simple procès-verbal dans lequel le juge de paix ou le maire se borne à attester ce qui a été fait devant lui et ce qu'il a fait personnellement, et que l'authenticité de cet acte résulte de la seule signature de l'autorité dont il émane. (Voy. cass. 26 août 1813 ; ord. 18 mars 1843, Camuseau.)

Il n'est pas nécessaire, non plus, qu'il soit mentionné, dans l'acte d'affirmation, que lecture des procès-verbaux a été donnée aux agents qui les présentent. (Voy. ord. 18 mai 1843, Langlois.)

193. — Aucun délai n'est fixé pour la rédaction des procès-verbaux. On ne saurait invoquer, en cette

Digitized by Google

matière, l'art. 7, sect. 7, tit. Ier de la loi des 28 sept.-6 oct. 1791, sur la police rurale, qui n'accorde qu'un délai de 24 heures ; cette disposition est étrangère à la législation spéciale qui régit les contraventions de grande voirie. (Voy. ord. 22 août 1839, Ministre des travaux publics.)

Quant à la teneur même du procès-verbal, il n'est pas indispensable qu'il soit écrit en entier de la main de l'agent qui l'a dressé ; il suffit qu'il soit revêtu de sa signature. (Voy. Mangin, *loc. cit.*, n° 22 ; décr. 14 août 1850, Caillard.)

194. — Les procès-verbaux sont valables nonobstant le défaut de timbre et d'enregistrement. (Voy. Mangin, *loc. cit.*, n° 24 ; décr. 1er février 1851, Bertron.) Les motifs de cette décision sont pris de ce que les formalités d'enregistrement et de visa pour timbre sont étrangères à la substance des actes ; qu'elles ont surtout pour but d'assurer la perception de certains droits au profit du Trésor ; que leur omission ne saurait, par conséquent, être une cause de nullité hors les cas où la loi la prononce expressément ; que si l'art. 34 de la loi du 22 frimaire an VII prononce d'une manière générale la nullité des exploits ou procès-verbaux non enregistrés dans le délai prescrit, cette disposition a été nécessairement restreinte par l'art. 47 de la même loi, qui ne défend de rendre jugement sur des actes non enregistrés que lorsque le jugement devrait être rendu en faveur de particuliers ; et que, par cette restriction, la loi a évidemment voulu conserver toute leur force aux actes qui intéressent l'ordre et la vindicte publique, et ne pas subordonner leur effet aux intérêts pécu-

Digitized by Google

niaires du fisc, sauf le recouvrement de ses droits à la charge de qui il appartient (1).

195. — Aux termes de l'art. 154 du Code d'instruction criminelle, les contraventions sont prouvées soit par procès-verbaux ou rapports, soit par témoins, à défaut de procès-verbaux ou rapports. La loi du 29 floréal an X, qui charge certains fonctionnaires de la constatation des contraventions de grande voirie, n'offre cependant aucune disposition exclusive des autres modes de preuve. Il faut en conclure que l'irrégularité des procès-verbaux n'est pas de nature à mettre obstacle à la poursuite, et que l'on peut suppléer par la preuve testimoniale ou l'aveu de l'inculpé, à ce qu'ils contiennent d'inexact, d'incomplet ou d'insuffisant. (Voy. ord. 18 nov. 1842, Fillou ; 30 août 1843, Bressieux ; 20 juin 1844, Delmas ; décr. 13 avril 1853, Lacaze, Rousselet ; 18 février 1854, Labougerie.)

Aucune disposition de loi ne prescrit la notification du procès-verbal (Voy. ord. 18 nov. 1842, Jillon) ; l'irregularité de la copie qui aurait été notifiée ne saurait donc être une cause de nullité. (Voy. décr. 9 mars 1850, Sellier.)

196. — « Les procès-verbaux sur les contraven-« tions sont adressés au sous-préfet, qui ordonne « par provision, et sauf le recours au préfet, ce « que de droit, pour faire cesser les dommages. »

(1) L'art. 493 du décret du 1er mars 1854, pour l'organisation de la gendarmerie, dispense expressément de la double formalité du timbre et de l'enregistrement les procès-verbaux que les gendarmes sont autorisés à dresser pour les contraventions de grande voirie.

Digitized by Google

(Voy. L. 29 floréal an X, art. 3.) On retrouve ici l'exercice de ce pouvoir de police, formant l'une des attributions les plus remarquables du préfet, dans le département, et du maire, dans le sein de la commune, que nous avons signalé dans notre *Traité général*, au chapitre relatif aux chemins vicinaux, et qui a obtenu toute l'attention qu'il mérité, dans la partie du même ouvrage consacrée à la *Voirie*. Dans l'exercice de ce pouvoir, l'essentiel est de distinguer la *cessation* du préjudice de sa *réparation* et de sa *répression*. En cas d'urgence, le sous-préfet ordonne l'exécution immédiate de la mesure qu'il prescrit, et, à défaut d'urgence, elle est subordonnée au recours devant le préfet. Mais ce n'est point la question juridique qui fait l'objet de l'arrêté qu'ils ont à prendre. Leur droit et leur devoir se renferme dans une opération de l'office de l'administrateur; ils apprécient les effets, quant à la circulation, des entreprises signalées; ils voient jusqu'à quel point le service public est interrompu, et ordonnent les enlèvements, démolitions et, en général, ce qu'ils jugent propre à faire disparaître l'obstacle. La légitimité de l'entreprise est ensuite débattue devant le conseil de préfecture, qui punit le contrevenant et le condamne definitivement à faire cesser le préjudice et à le réparer, ou le renvoie de la poursuite et lui accorde même, s'il y a lieu, une indemnité pour le dommage résultant des mesures provisoirement exécutées.

197. — L'exercice de l'action, en matière de contraventions de grande voirie, a sa source dans l'intérêt public; l'administration a donc seule qualité

Digitized by Google

pour saisir le conseil de préfecture, et tout ce que les parties peuvent faire, c'est de provoquer son action par une plainte au préfet, si elles ne veulent point se contenter de la demande en cessation et réparation de dommage qu'autorise le droit commun. (Voy. décr. 12 janv. 1850, Tourblain.) On ne découvre non plus, dans la loi, aucune disposition qui autorise l'action civile accessoirement à l'action publique. Cependant, le conseil d'État, tout en reconnaissant que le conseil de préfecture est tenu de s'abstenir sur la question de dommages occasionnés à des particuliers par les faits constitutifs de contravention, admet que le tiers intéressé, par suite de la plainte duquel une contravention a été réprimée, peut se constituer partie dans l'instance et faire condamner, vis-à-vis de lui-même, l'inculpé aux dépens. (Voy. ord. 20 juill. 1836, comte de Raousset-Boulbon.) On rencontre même une ordonnance du 1er février 1833, qui décide, sur le recours d'un sieur Baudouin, que le particulier qui souffre d'une contravention n'a d'action que devant le conseil de préfecture. La jurisprudence a perdu là de vue la distinction entre l'action en répression, attribuée par les règlements de voirie à l'autorité administrative, et l'action privée en cessation et réparation des dommages, fondée sur l'art. 1382 du Code civil. (Voy. ord. 5 sept. 1821, Lebrun.)

C'est un exemple frappant d'une de ces confusions d'idées et de principes que devait inévitablement entraîner l'absence de dispositions destinées à régler le mode de procéder devant l'autorité juridique administrative.

198. — L'art. 640 du Code d'instruction crimi-

Digitized by Google

nelle déclare que « l'action publique et l'action civile « pour une contravention de police, seront prescrites « après une année révolue, à compter du jour où elle « aura été commise. » Ce n'est point ici le lieu d'entrer dans les détails de l'application de la prescription aux contraventions de voirie. Mentionnons seulement que les infractions que leur nature doit faire considérer comme *permanentes*, échappent à son atteinte, et qu'à ce titre les plantations et constructions réalisées au préjudice de la servitude du chemin de halage sont susceptibles d'être poursuivies et réprimées, à quelque époque que remonte leur origine. (Voy. ord. 13 mai 1836, Pierre; 2 janv. 1838, Lerebours.) Aucun laps de temps ne saurait, en effet, légitimer une possession réprouvée par la loi pénale; mais la répression devra se borner à la démolition des ouvrages et au rétablissement du chemin dans son état primitif; en ce qui touche l'amende, l'action publique sera prescrite s'il s'est écoulé plus d'un an depuis l'exécution des travaux. (Voy. ord. 4 avril 1845, Houdet; 24 juill. 1845, Smetz; 20 août 1847, Fleurquin.) La même distinction doit être appliquée au cas où il est intervenu un décret d'amnistie. (Voy. décr. 25 mars 1852, Olivier.)

199. — La dernière règle à indiquer relativement à la constatation des faits, a trait à la connexité; elle consiste en ce que des entreprises formant un ensemble, un système, et, par exemple, des plantations, bien que faites sur différents points et constatées par différents procès-verbaux, ne constituent néanmoins qu'une contravention, et ne doivent motiver qu'une amende, pourvu qu'elles aient eu lieu par une même

Digitized by Google

personne, à une même époque et au même lieu. (Voy. ord. 10 juin 1835, Min. comm.)

200. — Nous arrivons à l'examen qui doit précéder et amener le jugement.

Il résulte clairement des termes des lois sur la compétence du conseil de préfecture en matière de grande voirie, qu'elle ne va point au delà des questions de *répression*. Son attribution juridique est circonscrite dans les limites des questions *criminelles*, et reste absolument étrangère à toutes les questions qui, à défaut de ce caractère, tombent dans la catégorie des questions civiles. Il s'ensuit que ces dernières, toutes les fois qu'elles sont soulevées par une exception tendant à repousser l'action criminelle, doivent être décidées par une autre autorité. Attachons-nous à celles dont l'examen doit précéder le jugement de l'action principale, parce que celle-ci serait sans objet si le demandeur succombait sur la première, et que, par cette raison, on désigne sous la dénomination de questions préjudicielles.

La règle fondamentale, c'est que le conseil de préfecture ne s'arrête devant une exception invoquée comme *préjudicielle*, qu'autant qu'il reconnaît que le fait ou le droit allégué à ce titre ferait disparaître le délit et entraînerait le renvoi de l'inculpé, s'il était prouvé. Là réside le caractère distinctif de la question préjudicielle; là doit se concentrer toute l'attention du juge qui se demande s'il doit ou non accorder le sursis. Parcourons quelques exemples.

Dans les contraventions de grande voirie, l'exception la plus ordinaire est empruntée au droit de propriété. Un riverain est-il poursuivi pour avoir, par

Digitized by Google

des plantations ou constructions, entravé le service de la navigation (Voy. ord. 1er août 1834, Sutaine), ou méconnu la prohibition de construire et planter sans autorisation, à une certaine proximité du lit de la rivière (Voy. ord. 1er juill. 1839, Min. trav. publ.), ou commis une usurpation sur les dépendances d'un canal (Voy. ord. 9 déc. 1843, Bernard; 28 août 1844, Brazille); son premier mot est pour répondre qu'il est *propriétaire* du terrain sur lequel a eu lieu l'entreprise. Mais cette réponse sera-t-elle nécessairement une exception préjudicielle? Non, par la raison simple que le droit de propriété n'emportera pas toujours le droit de procéder au fait incriminé: Le conseil de préfecture aura donc à examiner si, en supposant le riverain propriétaire, le fait qu'on lui impute est ou non répréhensible, comme contraire aux lois ou aux règlements.

201. — Nous devons, d'ailleurs, faire observer que la jurisprudence qui reconnaît à l'administration le pouvoir de délimiter le domaine public a eu pour effet de diminuer considérablement le nombre des questions préjudicielles puisées dans le droit de propriété. Car dès que les terrains compris dans les limites indiquées sont censés appartenir au fleuve ou au canal, on ne peut plus se défendre en soutenant qu'on n'a fait qu'user de sa chose; le contraire est irrévocablement jugé. « Il est de principe, disait « M. Cornudet sur cette question, qu'à l'administra« tion seule appartient le droit de fixer la limite du « domaine public, et, partant, de déterminer les ou« vrages qui font partie des rivières et canaux navi« gables. Ce droit, l'administration l'exerce souverai-

Digitized by Google

« nement, car on ne saurait admettre qu'elle puisse « être gênée dans son action à cet égard par les « prétentions individuelles, ni par conséquent qu'un « débat contentieux puisse s'élever sur ce point entre « elle et les particuliers. Une fois donc que l'admini- « stration a déclaré que le domaine public s'étend « jusqu'à telle limite, que tels ouvrages font partie « d'un canal ou d'une rivière navigable, il faut tenir « sa déclaration pour irréfragable et accepter comme « vrai que tous les objets par elle désignés font partie « intégrante du domaine public. Cela étant, il est « clair qu'il ne peut jamais y avoir alors de question « de propriété préjudicielle (1). Sans doute, des « droits privés peuvent se trouver lésés ; mais ce ne « sera plus qu'une simple question d'indemnité à « porter devant l'autorité judiciaire, et l'instance re- « lative à cette question ne sera pas évidemment de « nature à tenir en échec le jugement de la contra- « vention que le particulier pourrait avoir commise. « Les conseils de préfecture ne seront donc pas obli- « gés de surseoir à statuer en présence de l'exception « de propriété soutenue par le contrevenant ; ils de- « vront, au contraire, réprimer immédiatement la « contravention, sauf (car leur décision n'y fera point « obstacle), sauf au particulier à porter devant les « tribunaux la question de propriété ou d'indemnité « qu'il pourrait avoir à débattre avec l'administra-

(1) Il faut cependant se reporter, à cet égard, à la distinction entre les délimitations et les déclarations de domanialité. La doctrine établie par M. Cornudet n'est vraie que relativement aux reconnaissances et déclarations de limites.

Digitized by Google

« tion. » (Voy. décr. 16 fév. 1850, Grass; 11 mai 1850, Collard.)

202. — Lorsque la poursuite a lieu à raison d'un fait dont la légitimité était subordonnée à une autorisation, et, par exemple, à raison d'une plantation d'arbres ou d'une entreprise sur le cours d'eau lui-même, le conseil de préfecture, s'il n'est pas justifié d'une autorisation préalable, n'a qu'à condamner. (Voy. ord. 2 janv. 1835, Palierne de Chassenay; 1er juillet 1839, Min. des travaux publics.) Mais dans le cas où un acte est produit pour établir que le fait incriminé avait été autorisé, le conseil de préfecture peut être amené à se demander si l'acte est régulier et légal, ou quel est son sens et sa véritable portée. L'appréciation des actes en matière administrative, est, de droit, réservée à l'autorité supérieure. Le maire ne relève sous ce rapport que du préfet, le préfet n'est soumis qu'au ministre et le ministre lui-même n'a à subir que le contrôle du conseil d'État. C'est là un ordre auquel on ne peut déroger que pour aller directement, *omisso medio*, dénoncer au conseil d'État les mesures entachées d'excès de pouvoir (1). Quant à l'interprétation, elle ne peut émaner que de l'auteur même de l'acte à interpréter. (Voy. notre *Traité général*, t. II, nos 260 et suivants; décr. 18 mai 1850, Follet.) Il est, d'ailleurs, de toute évidence que ces

(1) C'est en vertu de ce droit de contrôle suprême que le conseil d'État ne fait pas difficulté de procéder lui-même à l'appréciation des actes dont on se prévaut devant lui, qu'il les annule, s'il y a lieu, pour cause d'excès de pouvoir et, passant outre, prononce la condamnation sur la question de contravention. (Voy. ord. 12 avril 1838, Min. des trav. publics.)

Digitized by Google

questions d'appréciation ou d'interprétation doivent être examinées et résolues avant la décision à rendre sur la poursuite, elles se présentent par conséquent avec tous les caractères de questions préjudicielles.

203. — Après les questions préjudicielles, viennent les questions d'excuse. Tantôt on répond que le fait incriminé a été commandé par les circonstances les plus impérieuses, ou bien on s'efforce d'établir qu'en réalité, l'intérêt public n'a supporté nulle souffrance (Voy. ord. 14 janv. 1839, Min. trav. publ.) ; quelquefois même, on est assez heureux pour appuyer cette allégation de la production d'une autorisation postérieurement délivrée (Voy. ord. 6 avril 1836, de Graveron) ; et on se berce de l'espoir d'amener le juge à s'abstenir de prononcer l'amende. Mais la règle est absolue ; le juge administratif n'a pas plus que le juge de police ordinaire, le pouvoir d'admettre aucune *excuse*, dans le sens juridique de ce mot (Voy. ord. 25 janv. 1839, Min. trav. publ.) : les circonstances ne peuvent être prises en considération que pour modérer l'amende dans les limites marquées par la loi. (Voy. *infrà*, n° 209.)

204. — Avant de nous occuper de la pénalité, il convient de dire quelques mots de la responsabilité. Tout crime ou délit est personnel, en ce sens que l'auteur direct du fait est seul passible de la peine qu'il entraîne.

En matière de grande voirie, ce principe s'applique à l'amende ; il est, en effet, reconnu que l'amende constitue une peine, et qu'à ce titre elle ne peut atteindre que le contrevenant personnellement. (Voy.

Digitized by Google

décr. 24 mai 1851, Marot; 30 nov. 1850, Fouquet; 22 juin 1850, Ternaux-Compan.)

Cependant, la loi ou les règlements, dans certains cas, la prononcent *expressément* à titre d'indemnité pour le préjudice causé. On en a un exemple dans l'art. 7 de l'ordonnance du 23 décembre 1816 sur l'établissement des barrières de dégel.

D'un autre côté, le conseil d'État ne se tient pas pour lié par le principe comme par une formule, et il ne fait pas difficulté pour donner satisfaction à la justice et à la vérité d'écarter, au besoin, l'instrument, et d'aller frapper celui qui, ayant commandé et fait agir, doit être considéré comme l'auteur véritable du fait à punir. C'est ainsi que le propriétaire d'une voiture conduite par un domestique peut être condamné à l'amende pour excès de chargement (Voy. ord. 29 janvier 1841, Odent), ou que le propriétaire d'un bateau à vapeur, sur lequel les gens de service ont commis une contravention en jetant dans la rivière les résidus de la combustion, est exposé à se voir poursuivi et condamné personnellement à l'amende. (Voy. ord. 25 janvier 1838, Compagnie des riverains de la Loire.)

205. — La démolition des ouvrages exécutés en contravention est de droit; le conseil de préfecture ne peut se dispenser de l'ordonner. (Voy. ord. 23 juin 1830, Courtot; 1er août 1834, Debaine.) Mais, elle n'a d'autre objet que de faire cesser le dommage causé. Elle ne saurait, par conséquent, suivre le sort de l'amende (Voy. *suprà*, n° 200); l'événement qui peut mettre fin à la poursuite en répression au point de vue de la peine à appliquer, le décès, par exemple,

Digitized by Google

du contrevenant, ne l'interrompt point en ce qui a trait à la démolition à obtenir (Voy. décr. 26 juillet 1850, Massé); et tandis qu'il suffit de la prescription annale pour couvrir l'auteur d'une contravention quant à l'amende, la démolition peut être demandée et doit être ordonnée quel que soit le laps de temps écoulé. (Voy. ord. 18 juillet 1849, Gorin.)

206. — Le principe fondamental de droit pénal, qui veut que le juge n'applique que les peines formellement prononcées par le législateur, et qui, pour garantie de ce devoir, exige qu'il *vise* dans chaque sentence la disposition en vertu de laquelle il condamne, oblige le conseil de préfecture, toutes les fois qu'il est appelé à intervenir comme tribunal de répression. (Voy. ord. 26 oct. 1836, Guignebard.) (1)

207. — Les peines pour les diverses contraventions ont été indiquées dans l'article précédent. Nous n'avons à dire ici qu'un mot de la fixation du taux des amendes.

Le pouvoir réglementaire que l'autorité administrative tient des institutions modernes ne va point jusqu'à créer des pénalités. (Voy. *suprà*, t. Ier, n° 52.) Les règlements postérieurs à l'Empire, de quelque fonctionnaire qu'ils émanent, n'ont de sanction pénale que celle qu'il leur est donné d'emprunter à la loi ou aux règlements anciens, qui participent de

(1) Le Code d'instruction criminelle va plus loin; il enjoint, à peine de nullité, au juge d'insérer dans son jugement le texte même de la loi pénale. (Voy. art. 163.) Mais la même prescription ne se rencontre pas dans les lois et règlements de voirie et on ne peut l'étendre aux juridictions instituées pour leur application (Voy. ord. 10 mars 1843, Magne.)

Digitized by Google

son autorité. On a vu, d'ailleurs, que les dispositions de ces derniers offrent assez de généralité pour que cet appui soit facile à ménager. Néanmoins, la différence des temps a entraîné dans les principes des changements auxquels sont dues, sous ce rapport, des lacunes trop souvent impossibles à combler par le juge. La plus notable avait trait aux prohibitions faites sous peine d'amende arbitraire ou de châtiment exemplaire. (Voy. ord. 8 juill. 1840, Min. trav. publ.) L'état actuel de la législation et des mœurs n'autorisant point l'application de peines semblables, le contrevenant condamné à la réparation échappait nécessairement à l'amende. C'est ce qui avait lieu pour les faits prévus par l'art. 11 de l'arrêt du 24 juin 1777, qui défend de dégrader les ponts, chaussées, pertuis, digues et autres ouvrages construits pour la sûreté et la facilité de la navigation *et du* halage. (Voy. ord. 20 avr. 1840, Min. trav. publ.; 11 août 1841, Min. trav. publ.) L'ordonnance de 1669 ne prononçait également qu'une amende arbitraire pour les travaux faits sans autorisation sur et au long des rivières et canaux navigables; mais l'arrêt de 1777 l'ayant fixée à 1,000 fr., le conseil de préfecture était tenu de la prononcer. (Voy. ord. 20 juill. 1836, comte de Raousset-Boulbon; 23 février 1841, héritiers de la Roussière; 17 août 1841, Puimejean.) La loi du 23 mars 1842 est venue remédier à cet état de choses pour les amendes arbitraires, en disposant que les amendes, dont le taux, d'après les anciens règlements, était laissé à l'arbitrage du juge, pourraient varier entre un minimum de 16 fr. et un maximum de 300 fr.

Digitized by Google

208. — La même loi a fait subir à tout le système de pénalité établi pour la grande voirie par les règlements antérieurs à la loi des 19-22 juillet 1791, une modification qui, en tempérant sa rigueur, l'a rendu plus efficace. Les conseils de préfecture ne sont plus réduits, pour proportionner la répression au délit, à usurper un pouvoir de modération d'amende, que le conseil d'État s'est toujours refusé à reconnaître au pouvoir juridique, pour le réserver au roi, qui ne l'exerçait, sur l'avis de son conseil, que comme chef suprême de l'administration. (Voy. ord. 7 févr. 1837, Min. trav. publ.; 23 février 1837, Mulaton; 24 avril 1837, Min. trav. publ.; 12 juillet 1837, de Lireux.) Désormais, « les amendes peuvent être mo-« dérées, eu égard au degré d'importance ou aux « circonstances atténuantes des délits, jusqu'au « vingtième desdites amendes, sans toutefois que ce « minimum puisse descendre au-dessous de 16 fr. » (Voy. L. 23 mars 1842, art. 1er.)

TITRE TROISIÈME.

DES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES.

CHAPITRE PREMIER.

Condition des cours d'eau non navigables ni flottables sous le rapport de la propriété.

09. — De la propriété des cours d'eau non navigables. A qui appartiennent-ils?
210. — Division du sujet.

---

209. — La question de propriété se présente tout d'abord, dès qu'on cherche à pénétrer les principes applicables aux cours d'eau non navigables ni flotta-

Digitized by Google

bles. Quelle est, sous le rapport de la propriété, la condition de ces cours d'eau ; à qui appartiennent-ils ?

De graves auteurs enseignent que l'État est propriétaire, en ce sens qu'il *a conservé le droit* TRÈS-FONCIER, *comme disaient les jurisconsultes féodaux, sous l'affectation de droits de jouissance au profit des riverains*. Ils invoquent, à titre de considération, la nécessité de soustraire les eaux courantes à l'action trop souvent abusive des intérêts privés, pour les conserver à leur destination, c'est-à-dire aux besoins de l'agriculture et de l'industrie. La propriété des cours d'eau non navigables, suivant des partisans de cette première opinion, était autrefois aux mains des seigneurs hauts justiciers ; les lois abolitives de la féodalité ont dû avoir, dès lors, pour effet d'en transférer le domaine à l'État qui a succédé à la haute justice des anciens seigneurs ; et rien, dans le Code Napoléon, n'autorise à penser que l'intention de ses rédacteurs ait été de retirer ce domaine à l'État, pour l'attribuer aux riverains. L'art. 563, au contraire, suppose incontestablement la propriété de l'État, puisque, *dans le cas de déplacement du cours d'un fleuve ou d'une rivière navigable* OU NON, l'ancien lit n'est point laissé aux riverains, mais donné aux propriétaires des fonds nouvellement occupés et donné *à titre d'indemnité*, ce qui implique à la fois l'idée que ces propriétaires perdent leur propriété et qu'elle passe à l'État. De nombreux articles, il est vrai, paraissent contredire l'art. 563 et impliquent un système contraire ; mais les objections qu'on leur emprunte ne sont point absolument sans réplique. Ainsi, la circonstance que l'art. 538 ne comprend point les

Digitized by Google

rivières non navigables dans l'énumération des objets composant le domaine public s'explique, par une omission. « Si l'on n'a point parlé des rivières non « navigables dans l'art. 558, qui est la copie tex- « tuelle de l'art. 2 de la loi du 22 nov. 1790, n'est- « ce pas parce qu'on était habitué autrefois à ne « comprendre dans le *domaine du roi*, devenu de- « puis le *domaine public*, que les rivières navigables, « les autres... appartenant aux seigneurs féodaux ? » Les art. 644 et 645 ne sont pas plus concluants. Ces articles n'attribuent aux riverains qu'un droit de prise d'eau ; et si le mot de *propriété* est employé dans l'art. 645, ce n'est point relativement au cours d'eau, c'est uniquement pour exprimer que le droit d'usage proclamé par le législateur doit être envisagé comme un droit acquis, et constitue, sous ce point de vue, une véritable propriété. L'art. 640, qui décide que les fonds inférieurs sont assujettis envers les plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement, se présente en troisième lieu. Cet article, on en convient, suppose bien que le lit des courants d'eau provenant des fonds supérieurs ne cessera point de faire partie des fonds inférieurs ; mais pourquoi ne pas admettre que la loi, qui a distingué les rivières navigables de celles qui manquent de ce caractère, a entendu faire une seconde distinction entre les rivières non navigables et les simples ruisseaux, et que c'est seulement aux ruisseaux, aux torrents et aux eaux pluviales que s'applique l'art. 640 ? Arrivant enfin aux arguments tirés du droit d'alluvion et du droit aux îles attribués, l'un et l'autre, aux riverains par les

Digitized by Google

art. 556 et 561, on dit que le droit d'alluvion existe, même pour les rivières navigables, et que, dès lors, on ne saurait prétendre qu'il entraîne la propriété soit du lit, soit du courant d'eau. Quant à l'attribution aux riverains des îles nées dans les cours d'eau non navigables, on ne tente point de dissimuler qu'il semble, au premier abord, assez rationnel de la considérer comme une conséquence de principe de la propriété du lit. Mais on se reporte aux termes de l'art. 563 qui a fait le point de départ du système, et on déclare que, dans l'impossibilité de le concilier avec cette interprétation de l'art. 561, il est préférable de ne voir dans ce dernier article que la création d'une propriété indépendante de celle du lit. On invoque même dans ce sens, les motifs développés dans la discussion du Code civil; on fait observer que le droit d'accession est resté pleinement étranger à la répartition des îles et qu'on ne s'est abstenu de donner aux particuliers celles qui se forment dans les rivières navigables, que parce que *l'intérêt du commerce a paru exiger qu'il ne subsistât au milieu de leur cours rien d'étranger au domaine public.* (Voy. en ce sens Proudhon, *Du domaine public*, t. III, n°s 1, 933 et suivants, et MM. Foucart, *Revue de législation*, année 1836, t. IV, p. 194 à 213; Rives, *De la propriété du cours et du lit des rivières non navigables*, brochure publiée en 1844.)

Les jurisconsultes qui s'accordent à combattre ce système et à refuser la propriété des cours d'eau et de leur lit à l'État se divisent en deux camps; les uns attribuent cette propriété aux riverains, les autres soutiennent qu'elle n'appartient à personne,

Digitized by Google

et que les eaux et leur lit sont choses *communes*.

Écoutons d'abord les premiers; ils professent le principe « que les cours d'eau non navigables ni flot-« tables peuvent, jusqu'à un certain point, admettre « l'empreinte de la propriété privée » (Voy. Daviel, t. II, n° 530); et par application de ce principe, ils décident non-seulement que le lit est la propriété des riverains, mais aussi que « les forces motrices que « le courant d'eau fournit à l'industrie, les ressources « qu'il offre pour l'irrigation et pour la pêche, acces-« soires précieux du lit et des rives dont la disposi-« tion favorise ces richesses naturelles, sont une dé-« pendance essentielle des héritages qu'il traverse » (Voy. *ibid.*, *loc. cit.*), et la conséquence d'un droit qui, pour recevoir d'étroites limites de la nature même des choses, n'en constitue pas moins un véritable droit de propriété.

On dit, à l'appui de ce système, que les rivières non navigables appartenaient presque partout au seigeur haut justicier, et qu'à la chute de la féodalité, la propriété des cours d'eau passa à l'État, en qualité de successeur des seigneurs dans la haute justice, et que l'État l'attribua aux riverains. On fait résulter cette attribution de l'art. 538 du Code civil qui n'a point compris les rivières non navigables ni flottables dans l'énumération des dépendances du domaine public; de l'art. 561 qui abandonne aux riverains, à titre d'accession, l'île née dans le lit de ces rivières; et de l'art. 2 de la loi du 15 avril 1829 qui consacre aussi, pour les riverains, le droit de pêche déjà reconnu à leur profit par l'avis du conseil d'État du 27 pluviôse an XIII. On explique d'ailleurs l'art. 563

Digitized by Google

du Code dans le sens d'une réserve que l'État était le maître de stipuler en abdiquant l'héritage qu'il avait recueilli de la féodalité. (Voy. M. Troplong, *Prescription*, nos 144 et 145.)

M. Championnière, dans un *Traité* récemment publié sur *la propriété des eaux courantes*, et qui se recommande par une étude approfondie des institutions féodales, se prononce dans le même sens, mais s'il arrive à conclure avec MM. Daviel et Troplong, que les cours d'eau et leur lit sont la propriété exclusive des riverains, c'est en suivant un tout autre chemin. M. Championnière soutient que les lois romaines donnaient la propriété des eaux courantes aux riverains et que les règles du droit romain sur ce point n'ont pas cessé d'être en vigueur en France pendant la période féodale. Les seigneurs hauts justiciers, suivant lui, n'ont jamais eu la propriété des cours d'eau ; et, d'ailleurs, l'abolition de la féodalité a eu simplement pour effet de réunir le *domaine direct* au *domaine utile* là où ils avaient été séparés par le contrat d'inféodation, mais elle n'a eu ni pour but, ni pour résultat de dessaisir les seigneurs des propriétés qui se trouvaient dans leurs mains, pour en faire bénéficier l'État. Abordant ensuite les dispositions du Code Napoléon, l'auteur invoque, indépendamment des art. 538 et 561, l'art. 645 qui enjoint aux tribunaux, dans les contestations entre riverains, de concilier les intérêts de l'agriculture avec le respect dû *à la propriété*, et il signale dans ce dernier article la reconnaissance que les eaux sont l'objet d'une *propriété* assujettie à une servitude dans l'intérêt de l'agriculture.

Digitized by Google

Quant à nous, nous sommes entraîné à nous ranger à l'opinion de ceux qui enseignent que les rivières non navigables n'appartiennent ni à l'État, ni aux riverains, et que les eaux courantes et leur lit sont choses communes. (Voy. en ce sens MM. Nadault de Buffon, t. II, p. 16; Tarbé de Vauxclairs, *Dictionnaire des travaux publics*, v° *Cours d'eau.*)

La propriété des rivières non navigables, dans l'ancien droit, était trop équivoque pour que l'Assemblée constituante ait pu être gênée dans le choix des mesures qui lui paraissaient commandées par les besoins publics : il est certain qu'elle s'est crue en droit d'en disposer. Par les lois des 22 déc. 1789, 12-20 août et 26 février-4 mars 1790, elle a placé toutes les rivières sans distinction, sous la protection et la surveillance de l'autorité administrative. Dans un rapport lu à l'Assemblée le 23 avril 1791, tous les cours d'eau étaient présentés comme appartenant essentiellement à la nation. Enfin, plusieurs projets du Code civil avaient compris au nombre des domaines nationaux « les fleuves et rivières tant navigables que « non navigables et leurs lits. (Voy. M. Rives, p. 51 et suiv.; Pardessus, *Servit.*, t. II, n° 77.) Il est par conséquent de toute évidence qu'on n'admettait pas que les cours d'eau navigables fussent, au profit de personne, l'objet d'un droit exclusif. Nous n'en conclurons pas toutefois que l'État a été pour l'avenir saisi de ce domaine. Tout ce qui nous semble ressortir des termes et de l'esprit des lois de 1789 et 1790, c'est que l'intention du législateur a été de restituer les rivières non navigables ni flottables à leur destination providentielle.

Digitized by Google

Or, les cours d'eau navigables ou non navigables, qu'on les considère relativement aux besoins naturels ou dans leur rapport avec l'agriculture ou l'industrie, sont affectés par la Providence à l'usage de tous les hommes; et l'accomplissement de cette destination ne saurait se concilier avec une *appropriation*. Si les riverains d'un cours d'eau, même non navigable, pouvaient en disposer à leur volonté, l'esprit d'égoïsme et d'envahissement dilapiderait bien vite, suivant la remarque de M. Foucart, un trésor qui doit profiter au plus grand nombre. De là l'obligation de reconnaître que les courants d'eau résistent à l'empreinte de la propriété privée. S'ensuit-il qu'ils doivent *nécessairement* appartenir au souverain et tomber dans le domaine public? Non, certainement. Il ne viendra à l'idée de personne de soutenir que nulle des choses dont l'usage doit être commun à *tous* ne peut rester étrangère au domaine public; à coup sûr, il n'embrasse ni l'air ni la lumière. Le domaine public créé par la loi ne comprend, parmi les choses non susceptibles d'occupation privée, que celles qui lui ont été formellement attribuées.

La loi, cependant, a distingué, à ce point de vue, les cours d'eau navigables; elle a considéré que les intérêts de la navigation ne seraient point suffisamment garantis par l'application du droit naturel; et elle a décidé que la navigabilité entraînerait l'attribution au domaine public. Les dispositions prises à cet effet ont été énumérées plus haut. Trouve-t-on rien de semblable à l'égard des cours d'eau non navigables? Tout se réduit, pour ceux qui veulent étendre jusqu'à eux le principe de la domanialité, à in-

Digitized by Google

voquer l'art. 563 du Code Napoléon, qui porte que « si un fleuve ou une rivière navigable *ou non* se « forme un nouveau cours en abandonnant son lit, « les propriétaires des fonds nouvellement occupés « prennent, à titre d'indemnité, l'ancien lit aban- « donné, chacun dans la proportion du terrain qui « lui a été enlevé. » Mais comment suffirait-il d'un seul article et même d'un seul mot qui peut être dû à une inadvertance, pour en induire un système tout entier ? Comment comprendre que le législateur, qui a pris le soin de déclarer expressément que les rivières navigables dépendaient du domaine public, et qui a consacré un ordre entier de dispositions fondées sur ce principe, ait pu se dispenser d'énoncer qu'il en était de même des autres cours d'eau ? N'est-ce pas le cas de voir dans l'omission une exclusion ?

Vainement objecte-t-on que le législateur ne s'est reporté qu'aux objets autrefois compris dans le domaine du roi, pour en composer le domaine public, et que l'omission, dont les rivières non navigables ont fait l'objet, est due à cette préoccupation. La loi de 1790 ne règle pas seulement la composition du domaine public ; elle effectue la division des choses diverses dont la propriété réside dans les mains de l'État ; son but est précisément de revenir à cet égard sur le passé, pour établir un ordre tout nouveau.

Et si le système de la domanialité a pour lui l'article 563, ne se trouve-t-il pas contredit par les articles 538, 644, 645, et surtout, par les art. 640 et 561 ? Les partisans de ce système sont contraints d'admettre une distinction entre les rivières non na-

Digitized by Google

vigables ni flottables, et les simples ruisseaux. Mais, sans parler de la mobilité et de l'incertitude inhérente à une semblable distinction, quel en est le principe? où découvre-t-on dans la loi un texte, un mot qui l'autorise ? Que l'on relise l'exposé des motifs et la discussion des divers articles qui viennent d'être cités, et notamment de l'art. 561 sur la propriété des îles, et l'on reconnaîtra que le législateur ne s'est préoccupé que de *l'intérêt du commerce*, qu'il n'a consacré de distinction que sous ce point de vue et qu'il n'en existe qu'entre les rivières navigables et celles qui manquent de ce caractère.

Disons-le donc, la division créée par l'art. 714, suivant lequel « il est des choses qui n'appartiennent « à personne, et dont l'usage est commun à tous, » répond si exactement à la destination assignée par la nature aux rivières non navigables, et fournit une explication si simple de l'omission de ces cours d'eau dans l'énumération des dépendances du domaine public, que c'est là la condition qu'il faut leur assigner.

Des auteurs, tout en partageant cette opinion, la restreignent à l'eau courante et enseignent que le lit du cours d'eau est susceptible de propriété privée et appartient aux riverains. (Voy. MM. Duranton, t. V, n° 208; Garnier, *Régime des eaux*, n°s 2, 3 et 4; de Cormenin, *Droit administratif*, édition de 1840, v° *Cours d'eau*, § 3.) (1) Mais, ainsi que le fait remarquer M. Nadault de Buffon (t. II, p. 14 à 74), cette distinction est impossible à concilier, soit avec l'ar-

(1) Nous avions nous-même partagé cette opinion, dans notre première édition.

Digitized by Google

ticle 546 du Code civil, qui veut que la propriété d'une chose donne la propriété de tout ce qui s'y unit accessoirement, soit avec l'art. 552, d'après lequel la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous ; si les riverains étaient propriétaires du lit, on ne pourrait leur dénier la propriété du courant d'eau. L'art. 553, qui accorde le lit abandonné aux propriétaires des fonds que la rivière vient occuper en se déplaçant, témoigne d'ailleurs que, dans la pensée de la loi, ce lit n'est pas la propriété des riverains. Enfin, le cours d'eau ne se conçoit pas sans le lit qui le renferme, et il n'a pu entrer dans l'esprit du législateur de séparer deux objets qui n'en forment qu'un, et de faire, suivant l'expression de Proudhon, du cours d'eau une chose en l'air.

Cette doctrine est celle que la cour de cassation a consacrée. (Voy. arrêts 10 juin 1846 et 17 juin 1850.) L'arrêt de 1846 la formule en ces termes :

« Attendu qu'un cours d'eau se compose essentiel-
« lement et de ses eaux et du lit sur lequel elles s'é-
« coulent ; que les eaux et leur lit forment par leur
« réunion, et tant qu'elle subsiste, une seule et même
« nature de biens, et doivent, à moins d'une volonté
« contraire, exprimée formellement par la loi, être
« régis par des dispositions identiques ; attendu que
« l'art. 644 du Code confère à celui dont la propriété
« borde un cours d'eau non navigable ni flottable
« *le droit de se servir* de l'eau à son passage, pour
« l'irrigation de ses propriétés, et à ceux dont cette
« eau traverse l'héritage, le droit d'en user dans l'in-
« tervalle qu'elle y parcourt, à la charge de la rendre
« à la sortie de leurs fonds à son cours ordinaire ;

Digitized by Google

« attendu que ces *droits d'usage*, spécifiés et limités,
« sont exclusifs du droit *à la propriété* du cours d'eau;
« attendu que d'après l'art. 563 du même Code, lors-
« qu'une rivière, même non navigable ni flottable, se
« forme un nouveau cours, en abandonnant son an-
« cien lit, les propriétaires des fonds nouvellement
« occupés prennent, à titre d'indemnité, l'ancien lit
« abandonné ; que cette attribution faite par la loi
« démontre qu'elle ne considère pas l'ancien lit
« abandonné comme appartenant aux propriétaires
« riverains de cet ancien lit;

« Attendu que les cours d'eau, non navigables ni
« flottables, n'appartenant point aux propriétaires ri-
« verains d'après les dispositions ci-dessus, ils ren-
« trent dans la classe des choses qui, aux termes de
« l'art. 714 du Code civil, n'appartiennent à personne,
« dont l'usage est commun à tous, et dont la jouis-
« sance est réglée par les lois de police ;

« Attendu qu'à la vérité, les choses auxquelles
« s'applique l'art. 714 sont distinctes des biens
« qui, d'après l'art. 713, n'ayant pas de maître, ap-
« partiennent à l'État, mais qu'il suffit que la loi
« refuse aux propriétaires riverains la propriété des
« cours d'eau non navigables ni flottables, pour qu'il
« n'y ait pas lieu de leur accorder une indemnité, à
« raison de l'occupation du lit formant partie inté-
« grante de ces cours d'eau ;

« Attendu que l'arrêt attaqué a accordé une in-
« demnité au défendeur pour la valeur du lit de la
« rivière d'Etreux dont il était exproprié et par appli-
« cation de l'art. 545 du Code civil ; qu'en jugeant
« ainsi, cet arrêt a faussement appliqué ledit arti-

Digitized by Google

« cle 545, et expressément violé les art. 644 et 714 « du Code civil, casse, etc. (1). »

Le conseil d'Etat n'a point eu et il est difficile de concevoir qu'il puisse avoir à se prononcer sur la propriété du lit des rivières non navigables ni flottables, mais il a eu à examiner et résoudre la question de propriété dans son application au courant d'eau, et il l'a résolue dans le même sens que la cour de cassation, en décidant que les cours d'eau n'étaient pas susceptibles d'*appropriation*. (Voy. ord. 17 décembre 1847, héritiers Pinon; décr. 13 août 1851, héritiers Rouxel.) C'est le principe qui fait la base de la jurisprudence d'après laquelle la suppression totale de la force motrice d'une usine constitue un simple dommage de nature à donner lieu à une action en indemnité devant le conseil de préfecture, et non pas un fait d'expropriation du ressort du juge civil. Le décret du 13 août 1851, rendu sur la requête des héritiers Rouxel, est à cet égard aussi clair que positif; il y est dit : « Que la pente des cours d'eau, même « non navigables ni flottables, n'est pas susceptible « de propriété privée; qu'aux termes de la loi du « 16 septembre 1807, toutes demandes d'indemnité « pour expropriation totale ou partielle, ou pour « dommages résultant de l'exécution de travaux « publics, étaient soumises à l'appréciation du con- « seil de préfecture; que la loi du 8 mars 1810,

(1) Cet arrêt est accompagné, dans le Recueil de MM. Dalloz, d'une annotation très-développée et fort remarquable qui offre l'analyse des diverses théories auxquelles la question relative à la propriété des eaux courantes a donné lieu et l'indication des principaux auteurs qui les ont émises ou soutenues. (Voy. Recueil périodique pour l'année 1846, part. 1re, p. 177.)

Digitized by Google

« applicable seulement, ainsi que cela résulte de ses « art. 3, 6, 9, 16, 25, aux expropriations proprement « dites, n'a en rien modifié les dispositions de la loi « du 16 septembre 1807 en ce qui concerne les « questions de dommages, dont les conseils de pré- « fecture ont dû continuer à connaître, quelle que « fût d'ailleurs la nature, l'importance et la durée du « dommage; que les lois des 7 juillet 1833 et 3 mai « 1841, en changeant les conditions et les formes de « l'expropriation pour cause d'utilité publique, n'ont « point étendu la limite de la compétence des tri- « bunaux, ni enlevé aux conseils de préfecture la con- « naissance des difficultés sur lesquelles ils n'ont pas « cessé de prononcer sous l'empire de la loi de 1810; « que si les art. 21 et 29 de la loi du 7 juillet 1833, « et les art. 21, 22 et suivants, et l'art. 39 de la loi « du 3 mai 1841, règlent le mode de procéder à « l'égard des citoyens pouvant exercer des droits « immobiliers sur les biens-fonds dont l'expropriation « est requise, leur mise en cause et le règlement de « l'indemnité à laquelle ils peuvent avoir droit n'ont « lieu qu'accessoirement et comme conséquence né- « cessaire de l'acquisition du domaine plein et absolu; « qu'il suit de là que, dans l'espèce, il appartient... « au conseil de préfecture de connaître du dommage « causé aux héritiers Rouxel par l'exécution des « travaux publics qui ont entraîné la suppression de « la force motrice du moulin de Rohannet, et de « régler l'indemnité qui peut leur être due pour ce « dommage. »

210. — Aux termes de l'art. 714 du Code Napoléon, *des lois de police règlent la manière de jouir des choses*

Digitized by Google

qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Pour l'étude du régime auquel ces lois ont soumis les cours d'eau non navigables ni flottables nous considérerons successivement les divers avantages qu'on en peut tirer. Nous nous attacherons d'abord aux facultés que les lois ont laissées dans le domaine de la communauté universelle, nous aborderons ensuite les usages privatifs et nous appellerons l'attention sur l'usage des eaux pour l'irrigation et sur l'usage des eaux pour le roulement des usines. Le curage et les travaux de défense feront le sujet d'un cinquième article et nous dirons, en terminant, quelques mots des contraventions.

CHAPITRE DEUXIÈME.

Usages communs.

211. — Les riverains n'ont de droits privatifs que ceux consacrés par la loi.
212. — Du droit de circuler en bateau sur les rivières non navigables ni flottables.
213. — Le pouvoir de police s'applique même à l'exercice des facultés de droit naturel.
214. — Recours contre les actes émanant de ce pouvoir.
215. — Actions civiles relatives aux facultés de droit naturel.
216. — L'exercice des facultés de droit naturel est subordonné au respect dû à la propriété privée.

211. — Ceux-là mêmes qui attribuent aux riverains un droit de propriété sur les eaux courantes, laissent dans la communauté universelle, comme étant *de droit naturel et subsistant en dehors des règles du droit civil*, la faculté de puiser de l'eau pour les besoins domestiques, ou pour abreuver des bestiaux. (Voy. M. Daviel, n° 542.) Mais la doctrine sui-

Digitized by Google

vant laquelle les petits cours d'eau n'appartiennent à personne prête encore plus d'étendue à ce principe. A nos yeux, les riverains n'ont de droits privatifs que ceux consacrés par la loi, notamment pour la pêche et pour l'irrigation ; au delà, leur position n'a rien de privilégié.

212. — Nous n'éprouvons nul embarras à résoudre en ce sens la question de savoir jusqu'à quel point les propriétaires, dont une rivière traverse ou borde les héritages, ont droit d'empêcher que les voisins ne circulent en bateau dans la partie qui leur appartient. C'est là une faculté que la loi n'a point retirée du domaine de la communauté, et qui se rattache trop manifestement au plus grand des avantages que la société retire des cours d'eau pour qu'on puisse hésiter à induire de ce silence une réserve au profit de tous. M. Proudhon appuie la même opinion sur le droit romain et sur quelques considérations d'analogie empruntées aux lois spéciales concernant le flottage à bûches perdues. (Voy. *du Dom. publ.*, n° 1244.) On ne peut se dissimuler, en effet, que le droit d'user des cours d'eau comme moyen de circulation n'a toujours, dans ses divers degrés d'importance, qu'une même source, à savoir la nécessité de leur conserver l'utilité générale qu'ils tiennent de la nature, sous quelque rapport qu'elle se manifeste. Vainement a-t-on objecté qu'une pareille faculté de circulation constituerait une véritable servitude de passage. (Voy. M. Daviel, t. II, n° 551.) La position des riverains sera à coup sûr bien moins fâcheuse que celle des propriétaires dont les champs bordent les chemins publics ; car ils n'auront à se défendre que

Digitized by Google

d'un mode d'accès aussi peu fréquent que peu dangereux. L'assimilation à une servitude de passage manque, d'ailleurs, d'exactitude, puisque la circulation ne s'exerce que sur le courant d'eau considéré comme distinct du lit et des bords, et est pleinement subordonnée à sa conservation. Enfin, ajoutons que le pouvoir conféré à l'administration de régler la manière de jouir des choses qui n'appartiennent à personne (Voy. art. 714 C. civ.), est là pour prévenir toute crainte d'abus.

213. — Il appartient à l'administration de pourvoir par des règlements de police locale, à la conservation des intérêts généraux qui se rattachent à la jouissance des cours d'eau. (Voy. LL. 12-20 août 1790; 28 sept.-6 oct. 1791 ; arrêté 19 vent. an VI.) Elle aurait, sans nul doute, le droit d'imposer l'obligation de se munir d'une autorisation préalable, soit aux riverains qui voudraient opposer un obstacle matériel à l'exercice d'une faculté de droit naturel, soit à ceux qui auraient à pratiquer quelque ouvrage pour rendre possible ou faciliter l'exercice d'une faculté de ce genre, par exemple, à établir un barrage pour obtenir un lavoir ou un abreuvoir. Y eût-il absence de mesure réglementaire, l'intervention du pouvoir de police est encore aisée à concevoir. Les particuliers sont, en effet, intéressés à s'adresser spontanément à l'autorité, pour prévenir les poursuites dont ils pourraient être l'objet au nom des intérêts dont l'appréciation et le règlement sont du domaine de l'administration. D'un autre côté, s'il y a lieu de se plaindre pour obtenir la cessation d'une entrave mise à l'exercice d'une faculté de droit naturel ou d'une atteinte

Digitized by Google

portée par celui qui la revendique aux droits des riverains, le plus court sera bien souvent de s'adresser au magistrat chargé de la police du cours d'eau pour solliciter un arrêté qui, sans statuer sur les droits privés et individuels, pourra ordonner, dans un but d'utilité générale, le rétablissement immédiat des lieux dans leur état normal. (Voy. ord. 28 août 1822, Delamorlière.)

214. — Nous n'avons point à prévoir les réclamations suscitées par les mesures réglementaires ; on sait, et nous aurons l'occasion de le rappeler, qu'elles se produisent dans la sphère exclusive du pouvoir administratif. Faisons seulement remarquer dès à présent, que sauf pour ce qui peut avoir trait à la salubrité ou au danger d'*événements calamiteux*, la police des eaux doit rester étrangère au pouvoir municipal et est réservée à l'autorité préfectorale. (Voy. M. Daviel, t. II, nos 561 et 562.) Quant aux arrêtés particuliers, ils comportent les voies de recours ouvertes contre les arrêtés de police en général. Sous le rapport de l'opportunité et du mérite des mesures, le recours n'est possible que devant le ministre ; mais le conseil d'État peut être saisi des questions d'appréciation de droits. On a même la liberté d'aller directement à lui, sans appel préalable au ministre, si le recours est motivé par un excès de pouvoir.

215. — L'action des tribunaux ordinaires subit l'influence des actes émanés de l'administration sans, toutefois, disparaître devant eux. Y a-t-il eu contravention aux prescriptions d'un règlement? on a le choix entre une action civile en dommage, fondée sur l'art. 1382 du Code civil, et une poursuite devant

Digitized by Google

le tribunal de police ou de police correctionnelle. A défaut de prescription réglementaire, le débat tombe sous l'empire exclusif du droit commun et se résout nécessairement en une action civile. Enfin, dans le cas où il est justifié d'un arrêté spécial d'autorisation pour l'entreprise incriminée, il est du devoir du juge de rechercher avec le plus grand soin la portée de cet arrêté, afin de reconnaître d'une manière précise sous quels rapports l'administrateur a entendu régler la question, et de restreindre son propre examen et sa décision aux points qui se trouvent avoir été réservés. Ce principe recevra tous les développements que réclame son intelligence lorsque nous parlerons des autorisations pour l'établissement des usines; néanmoins, ce que nous allons dire de la conciliation des facultés de droit naturel avec le respect dû à la propriété privée, créée et garantie par la loi civile, permettra de prendre, dès à présent, une idée de l'application qui doit en être faite.

216. — Ce serait peut-être une question grave que celle de savoir si le législateur, non content de soustraire à l'empreinte de la propriété les choses dont l'usage doit être commun à tous, n'aurait pas dû aller jusqu'à leur asservir les objets de son domaine. Les considérations ne manqueraient point pour justifier la disposition qui astreindrait les riverains d'un cours d'eau non navigable à fournir un moyen d'accès pour l'exercice des facultés de droit naturel, de même que les riverains d'un fleuve ou d'une rivière navigable sont obligés à fournir un chemin pour le service de la navigation. Mais, en l'absence d'un texte exprès qui la consacre, on ne saurait les grever d'une sem-

Digitized by Google

blable servitude. (Voy. M. Daviel, t. II, n° 542.) Quelle que soit la faculté réclamée comme étant de droit naturel, quel que soit l'acte qui en autorise l'exercice sous le point de vue de la police, le juge civil a mission de reconnaître jusqu'à quel point cet exercice est possible, sans que les riverains aient à souffrir une atteinte dans leur propriété. Vainement aurait-on obtenu l'autorisation de retenir les eaux à l'effet de se procurer un abreuvoir ou un lavoir, si pour en user on avait à passer sur l'un des héritages traversés par la rivière, ce fait de passage constituerait une violation du droit d'autrui que le juge ne pourrait se dispenser d'interdire.

CHAPITRE TROISIÈME

Usage des eaux pour l'irrigation.

217. — Nature du droit que les riverains tiennent de l'art. 644 C. N.
218. — De la condition de contiguité.
219. — Le droit d'arrosage est-il susceptible d'être cédé?
220. — Renonçiation à l'exercice de ce droit.
221. — Prescription contre le maître de ce droit.
222. — Limitation du droit pour le propriétaire d'une seule rive.
223. — Obligation de rendre les eaux.
224. — Etendue du droit afférent au riverain propriétaire des deux rives.
225. — De la faculté pour chaque riverain d'élever l'eau par un barrage.
226. — Il n'est pas permis à l'un d'absorber l'eau au préjudice des autres.
227. — Réglementation des droits respectifs des riverains. — Anciens règlements. — Usages. — Conventions.
228. — Les concessions obtenues des anciens seigneurs doivent être respectées.
229. — Application de la prescription entre les riverains.
230. — L'action en complainte est ouverte au riverain.
231. — L'action possessoire est-elle ouverte aux maîtres d'usines?

Digitized by Google

232. — Maintenue des droits des riverains à l'encontre des maîtres d'usines.
233. — L'exercice des droits conférés aux riverains est subordonné au pouvoir de police.
234. — Une permission est-elle nécessaire pour les prises d'eau d'irrigation?
235. — Servitude d'aqueduc. — Art. 1er de la loi du 29 avril 1845. — Sa portée.
236. — Localités exceptées de la servitude.
237. — Pouvoir d'appréciation remis aux tribunaux.
238. — Servitude d'écoulement.
239. — Faculté de passage pour l'assainissement des terrains submergés.
240. — Compétence des tribunaux civils.
241. — Les tribunaux ont à concilier l'intérêt de l'opération avec le respect dû à la propriété.
242. — Indemnité à allouer.
243. — Servitude d'appui. — Art. 1er de la loi du 11 avril 1847.
244. — Le droit d'appui n'a été donné qu'au propriétaire riverain.
245. — Localités exceptées de la servitude.
246. — De la faculté de demander l'usage d'un barrage.
247. — L'application de la loi est confiée aux tribunaux civils.
248. — Procédure.
249. — Irrigations collectives. — Transition.
250. — Nécessité d'investir l'administration d'un droit de coaction.
251. — Associations par convention privée.
252. — Associations syndicales. — Constitution de ces associations.
253. — L'administration a, le plus ordinairement, le soin de déclarer l'entreprise *entreprise d'utilité publique*.
254. — Organisation des syndicats.
255. — Exécution par l'État de canaux d'irrigation.
256. — Concession des entreprises d'irrigation. — Redevance.
257. — Réserve de l'exercice du pouvoir réglementaire.
258. — Condition faite au concessionnaire, soit vis-à-vis de l'État, soit vis-à-vis des tiers.
259. — Le régime commun pour les arrosements, quel que soit le mode d'irrigation, est déterminé par un règlement d'administration publique.
260. — Assiette et paiement des droits à acquitter par les arrosants.

Digitized by Google

217. — Celui, porte l'art. 644 du Code Napo-
« léon, dont la propriété borde une eau courante,
« autre que celle qui est déclarée dépendance du
« domaine public par l'art. 538 au titre *De la dis-*
« *tinction des biens*, peut *s'en servir à son passage*
« pour *l'irrigation de ses propriétés.* Celui dont cette
« eau traverse l'héritage *peut même en user* dans
« l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de
« la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours or-
« dinaire. »

La faculté d'user des eaux courantes pour l'irrigation est accordée à titre de compensation pour les inconvénients attachés à leur voisinage, et constitue un privilége pour les héritages contigus au cours d'eau. Il importe à un double point de vue, de circonscrire dans de justes limites l'exercice de ce privilége. Pour les propriétaires que la situation de leurs propriétés autorise à se prévaloir du droit consacré par l'art. 644, le cours d'eau doit être considéré comme un bien commun dont chacun a intérêt à empêcher la dilapidation ou le détournement.

218. — L'usage privatif attribué par l'art. 644 ne peut être revendiqué pour l'arrosage de fonds qui seraient séparés du cours d'eau par des fonds intermédiaires, ou simplement par un chemin public. Proudhon enseigne que le propriétaire d'un héritage contigu ne pourrait pas même se servir de l'eau pour l'irrigation des fonds que, par acquisition, il aurait réunis au sien, si ces héritages n'étaient pas eux-mêmes contigus au cours d'eau. (Voy. *Traité du domaine public*, t. IV, n° 1426.) Nous n'irons pas si loin, parce que la division de la propriété foncière nous

Digitized by Google

paraît insaisissable dans le mouvement de morcellement et de recomposition qui l'emporte. Tout ce qu'il faut dire, c'est que les tribunaux, qui, d'après l'art. 645, ont, en cette matière, mission toute spéciale de concilier les intérêts de l'agriculture avec le respect dû à la propriété, devront, au besoin, sauvegarder les droits acquis par ancienne possession. (Voy. en ce sens M. Daviel, n° 587.)

219. — Il est bien certain que la faculté attribuée par l'art. 644 n'est pas susceptible de cession au profit d'un tiers non riverain. Le droit d'user des eaux n'est point absolu, il n'existe que relativement à certaines propriétés et dans les limites de leurs besoins.

220. — Mais s'il n'est pas possible au riverain de transmettre un privilége inhérent à sa personne ou, pour parler plus exactement, à son héritage, il lui est toujours loisible de renoncer à s'en prévaloir au regard soit d'un autre riverain, soit d'un propriétaire qui ne peut avoir part que dans ce qui excède les besoins des héritages bordant le cours d'eau et reste dans la classe des choses *communes*.

221. — C'est en partant de cette idée que la cour de cassation a été amenée à juger que le droit de se servir des eaux, au préjudice des propriétés riveraines, peut être acquis par prescription. (Voy. arrêt 26 février 1844). Lorsqu'un tiers, séparé d'un cours d'eau par un héritage intermédiaire, en a fait emploi pour l'arrosage de ses terres, pendant trente ans, au moyen d'ouvrages apparents ou à la suite d'une contradiction judiciaire, cette longue possession produit tous les effets d'une convention. Le possesseur, sans doute, n'a pas acquis le droit qui appartenait à l'hé-

Digitized by Google

ritage riverain, mais le propriétaire de cet héritage est déchu de son privilége, il n'est plus le maître de le revendiquer à l'encontre de son voisin pour lui interdire la prise de l'eau dont il use à titre d'usage d'une chose commune.

222. — Les droits des propriétaires riverains sont limités les uns par les autres. Sous ce rapport, il convient de distinguer entre les héritages que le cours d'eau ne suit que d'un côté et ceux qu'il traverse. Le propriétaire d'une seule rive n'est autorisé à se servir de l'eau qu'à *son passage ;* car il ne pourrait en détourner le cours sans préjudicier au droit du riverain du bord opposé. Mais il ne s'écarte pas de la prescription de la loi en la recevant directement du fonds supérieur, lorsque l'escarpement des lieux ne lui permet pas de la prendre en face de son fonds ; il suffit que le courant ne soit pas détourné, et que *l'héritage* ne jouisse que de la quantité à laquelle il a droit. (Voy. arrêts 11 avril 1837 ; 14 mars 1849). Nous serions même disposé à admettre que les propriétaires des deux rives peuvent, en agissant de concert, exercer leur jouissance avec la même liberté que le propriétaire unique des deux bords.

223. — Une charge commune à tous les riverains est de restituer à leur cours les eaux dont ils se sont servis. Il est vrai que l'art. 644 ne l'impose qu'au riverain des deux côtés ; mais, comme l'obligation a pour objet de sauvegarder les droits des propriétaires inférieurs, il y a, pour le riverain d'un seul bord, même raison de décider.

224. —L'art. 644 n'attribue au propriétaire dont l'héritage borde seulement le cours d'eau qu'un droit

Digitized by Google

d'irrigation ; il faut en conclure qu'il n'a aucun droit privatif à en user pour le service d'un établissement industriel.

Le propriétaire des deux rives peut, au contraire, s'en servir non-seulement pour l'irrigation de ses terres, mais encore pour tous autres usages d'utilité ou d'agrément. (Voy. Zachariæ, t. II, p. 39.) Le projet du Code portait même qu'il aurait le droit d'en user *à sa volonté ;* mais ces derniers mots furent retranchés à la suite d'une observation de M. Pelet, exprimant la crainte que l'un des propriétaires supérieurs ne s'emparât tellement des eaux qu'il n'en absorbât l'usage et n'en laissât rien échapper vers les propriétés inférieures.

225. — Il est souvent indispensable d'établir des barrages pour élever le niveau des eaux et faciliter ainsi l'irrigation ou la rendre possible. On a soutenu que, lorsqu'il s'agissait d'un héritage limitrophe à une seule rive, le barrage devait s'arrêter à la moitié de la largeur du lit ; mais ce système supposait que le lit appartenait aux riverains, il a donc dû tomber devant la jurisprudence qui a relégué les eaux courantes et leur lit hors du domaine de la propriété privée.

La cour de cassation décide que « les riverains d'un « cours d'eau non navigable qui traverse ou borde « leurs héritages, n'ont d'autres droits sur ce cours « d'eau que ceux qui leur sont attribués par l'art. « 644 du Code civil; que ces droits, qui ne compor- « tent en principe que l'usage des eaux, sont exclusifs « de tout droit à la propriété du lit ; qu'il s'ensuit « que les contestations qui s'élèvent entre les rive- « rains ne peuvent avoir d'autre fondement que l'at-

Digitized by Google

« teinte portée à ce droit d'usage que chacun a la « faculté d'exercer dans la mesure et sous les con- « ditions déterminées par la loi.» (Voy. arrêt 7 juin 1850.)

226. — La plupart des auteurs enseignent avec raison que les propriétaires supérieurs n'ont pas le droit de se servir de l'eau, de manière à l'absorber entièrement au préjudice des propriétaires inférieurs. (Voy. Pardessus, *Serv.*, n° 106; Proudhon, *Domaine public*, n° 1432; Daviel, *Des cours d'eau*, n° 584.) La cour de cassation a rendu, dans ce sens, un arrêt de doctrine ainsi conçu : « Attendu que l'eau cou- « rante est mise par la loi au nombre des choses com- « munes ; attendu que les propriétaires riverains « d'un cours d'eau ont un droit égal à l'usage des « eaux quoiqu'ils n'exercent pas ce droit simultané- « ment; que si, par l'avantage de sa position topo- « graphique, le propriétaire du fonds supérieur « exerce son droit avant les propriétaires des fonds « inférieurs, il n'en est pas moins tenu, après s'être « servi des eaux pour son usage dans l'intérêt de « l'agriculture et de son industrie, de les rendre à « leur lit ordinaire, afin que les propriétaires des « fonds inférieurs puissent en user à leur tour; que « si, lorsque le propriétaire du fonds supérieur pos- « sède à la fois les deux rives, son droit est plus « étendu, s'il peut alors détourner le lit du cours « d'eau dans l'étendue de son domaine et dériver les « eaux pour en user, c'est toujours à la charge de « rétablir ce lit, et de rendre ces eaux à leur cours « ordinaire, à la sortie de ses propriétés ; que si ce « propriétaire ne saurait être tenu de rendre la

Digitized by Google

« même quantité d'eau qu'il a reçue ou une certaine « quantité d'eau déterminée, il reste tenu de n'user « de son droit que de manière à ménager, dans une « juste mesure, aux propriétaires des fonds infé- « rieurs l'exercice de leurs droits sur les eaux ; « attendu qu'il n'est pas exact de dire, comme le « fait l'arrêt attaqué, qu'il n'y a lieu à la destruction « des ouvrages pratiqués par les propriétaires supé- « rieurs que lorsqu'ils les ont fait faire mécham- « ment et sans aucune utilité pour eux, ni que le « propriétaire inférieur ne peut demander contre le « propriétaire supérieur un règlement d'eau, à « moins de titre qui établisse ce droit, ou de desti- « nation du père de famille qui le consacre, ni enfin « que l'art. 645 devrait, tout au plus, avoir seule- « ment pour résultat de faire réprimer l'abus que le « propriétaire supérieur ferait du droit établi par « l'art. 644 ; attendu que lorsqu'il y a contestation « entre les propriétaires sur l'usage commun et suc- « cessif des eaux d'un cours d'eau, il y a obligation « pour les tribunaux de concilier l'intérêt de l'agri- « culture avec le respect dû à la propriété, en pro- « cédant au règlement de l'usage des eaux, lorsque ce « règlement est demandé par les parties et reconnu « nécessaire par les juges pour assurer à tous ceux « qui y ont droit, dans une juste mesure et propor- « tionnellement à leurs positions respectives, l'usage « des eaux du courant qui traverse ou qui borde « leurs propriétés... casse. » (Voy. arrêt 24 août 1844.)

M. le conseiller Mesnard faisait judicieusement observer, dans un de ses rapports, que la question avait été en quelque sorte résolue par les rédacteurs du Code :

Digitized by Google

« Il est à craindre, disait M. Pelet, dont nous avons « déjà cité les paroles, que l'un des propriétaires su- « périeurs ne s'empare tellement des eaux qu'il n'en « absorbe l'usage et n'en laisse rien échapper vers les « propriétaires inférieurs. M. Tronchet répondait « que cet abus est impossible parce que, dans le cas « de contestation, les tribunaux déterminent la jouis- « sance de chacun par un règlement qui fixe le temps « pendant lequel chaque propriétaire usera des eaux « et même l'heure où il pourra s'en servir. Il est ma- « nifeste, ajoute le savant magistrat, que tous les « intérêts peuvent être ménagés, à l'aide de cette « mesure abandonnée, quant aux modifications dont « elle est susceptible, à la prudence et à la sagesse « des tribunaux. » (Voy. arrêt 8 juillet 1846.)

227. — Ainsi, en l'absence de titres particuliers, les tribunaux sont chargés de régler les droits respectifs, eu égard aux besoins divers. Mais lorsqu'il existe des conventions, des usages ou d'anciens règlements, le juge ne peut pas s'en écarter. Comme il ne s'agit, dans les rapports des riverains entre eux, que de droits exclusifs entièrement semblables à ceux que l'on a sur les choses qui sont dans le domaine des particuliers, les conventions et la possession produisent ici tous leurs effets ordinaires.

228. — Il est de jurisprudence que les droits privatifs concédés par les anciens seigneurs sur les rivières non navigables sont régulièrement établis et n'ont été infirmés ni par les lois abolitives de la féodalité (voy. arrêts 23 vent. an X; 21 avril 1834), ni par les dispositions des art. 714 et 644 du C. N. (Voy. arrêt 9 août 1843.)

Digitized by Google

229. — Nous avons dit que le droit de conduire les eaux dans des propriétés *non riveraines* était susceptible d'être acquis par prescription, à titre de servitude continue et apparente ; et que le silence et l'inaction des riverains pendant trente années, en présence de travaux exécutés au mépris de leur droit, entraînaient l'extinction de l'action qu'ils étaient autorisés à exercer dans les termes de l'art. 644. (Voy. *supra*, n° 452.) Nous avons maintenant à envisager la prescription dans son application aux rapports des riverains entre eux.

En principe, les droits de pure faculté ne se prescrivent pas. (Voy. MM. Pardessus, *Des servitudes*, n° 32; Daviel, n° 581 ; Troplong, *Des prescriptions*, n° 110.) Chacun des riverains est toujours en temps utile pour user de son droit d'irrigation. Son titre est dans la loi et non dans un contrat ou une obligation, et la loi ne l'a point limité par l'assignation d'un délai.

Cependant, les droits *de faculté* tombent, non moins que tous autres, dans le domaine des stipulations. Un riverain peut faire vis-à-vis d'un autre riverain ce que nous avons reconnu qu'il était le maître de faire vis-à-vis d'un propriétaire non riverain. Il lui est loisible de renoncer, au profit de l'un aussi bien qu'au profit de l'autre, à user de la faculté que lui attribue la loi. Or, l'effet de la prescription est précisément de suppléer les conventions : on suppose que l'état de choses sanctionné par une longue possession existait en vertu d'une convention tacite. Il a donc fallu admettre les riverains à prescrire les uns au regard des autres, on a seulement exigé pour constituer la prescription, des faits de

Digitized by Google

nature à révéler clairement, de la part de leur auteur, la volonté de mettre obstacle à l'exercice de la faculté du voisin, et de la part de celui-ci, l'intention de se résigner au sacrifice ; et on a limité la règle de l'imprescriptibilité en disant que l'imprescriptibilité cessait devant une *contradiction*, c'est-à-dire devant une négation patente de la faculté, soit que la négation résultât d'un acte, tel que l'établissement d'ouvrages apparents, sur le fonds de celui-là même contre lequel on voulait prescrire (Voy. arrêt 4 avril 1842), soit qu'elle résultât d'une défense notifiée par acte extrajudiciaire.

230. — Cette doctrine ne permet pas de contester au riverain qui se trouve en possession, la ressource de la complainte pour défendre sa possession. Il n'est plus possible de soutenir, comme on l'avait d'abord entrepris (Voy. arrêt 10 février 1824), que l'action possessoire ne doit être accordée à un riverain que pour défendre sa jouissance, dans la mesure déterminée par l'art. 644, contre un autre riverain qui prétendrait excéder son propre droit et prendre dans l'eau plus que sa part. Le riverain en possession n'a point à s'inquiéter de savoir s'il n'a pas dépassé la faculté qu'il tenait de la loi ; fût-il en possession de la totalité des eaux, le trouble apporté à sa puissance serait réprimé, s'il justifiait de la possession annale. (Voy. arrêts 28 avril 1829; 4 mars 1846 ; 18 juin 1850.)

231. — La loi des 16-24 août 1790, tit. III, art. 10, dans l'énumération des actions possessoires du ressort des juges de paix, ne faisait mention que des entreprises sur les cours d'eau *servant à l'arrose-*

Digitized by Google

ment des prés; mais ces termes, que la jurisprudence au surplus n'avait pas considérés comme restrictifs (Voy. arrêt 2 mars 1809), ne furent pas reproduits dans le Code de procédure civile (Voy. art. 3); et la loi du 6 juin 1838 a expressément compris dans les attributions du juge de paix les entreprises sur les cours d'eau servant à l'irrigation des propriétés *et au mouvement des usines et moulins.* Il faut néanmoins, pour que les usiniers puissent se prévaloir de leur possession, que leurs établissements aient été autorisés. Le droit des propriétaires riverains de mettre à profit les pentes et chutes d'eau pour des créations d'usines, est, en effet, subordonné à la permission qu'ils doivent demander à l'autorité administrative. (Voy. *infra.*) L'existence de ces établissements, lorsqu'ils n'ont pas été autorisés, constitue une contravention qui n'est pas susceptible de servir de base à une possession légale. (Voy. arrêt 13 décembre 1826.)

232. — Les propriétaires riverains peuvent avoir, à leur tour, à se plaindre de l'établissement des usines. Nul doute qu'ils ne soient admissibles à se pourvoir devant l'autorité judiciaire, tant au possessoire qu'au pétitoire, nonobstant tout acte d'autorisation. Les permissions de l'autorité administrative ne sont, ainsi que nous l'expliquerons, accordées que sous la réserve expresse ou implicite des droits des tiers, et il ne lui appartiendrait point de prendre, à cet égard, des mesures qui ne se rattacheraient pas à un ensemble d'intérêts généraux. Mais le pouvoir du juge de paix ou des tribunaux civils va-t-il jusqu'à ordonner la destruction des travaux, ou se borne-t-il à

Digitized by Google

l'allocation de dommages-intérêts? C'est là une question que nous examinerons plus tard.

233. — Après avoir attribué aux tribunaux la connaissance des contestations entre les propriétaires auxquels les eaux peuvent être utiles, l'art. 645 du Code ajoute que, « dans tous les cas, les règlements « particuliers et locaux sur le cours et l'usage des « eaux doivent être observés. » La loi du 25 mai 1838 n'investit le juge de paix des actions possessoires relatives aux cours d'eau que « sans préjudice des at- « tributions de l'autorité administrative, dans les cas « déterminés par les lois et règlements. » (Voy. art. 6.) Enfin, les deux lois sur les irrigations du 29 avril 1845 et du 11 juillet 1847, portent « qu'il n'est nullement « dérogé par les présentes dispositions aux lois qui « règlent la police des eaux. » Voilà une réserve dont il importe d'éclairer le sens et de préciser la portée.

Les droits des propriétaires riverains sont sans doute placés, on l'a vu, sous la protection des garanties qui défendent la propriété ; ils sont régis par les dispositions du droit commun, et ils ont pour gardiens et pour juges les magistrats préposés à l'application de la loi civile. Mais tout cela n'a trait qu'aux rapports réciproques des riverains. En dehors de la sphère des intérêts d'ordre privé, les droits particuliers sont essentiellement subordonnés aux exigences de l'intérêt général, qui commande d'assurer le libre écoulement des eaux et de les conserver et diriger pour le plus grand bien de tous. Et de là un pouvoir de surveillance et de police qui a été remis à l'administration, et dont l'action ne peut être en aucune

Digitized by Google

manière entravée par les droits résultant de l'art. 644 du Code Napoléon.

Ce pouvoir de police, que l'administration tient spécialement des lois des 8 janvier 1790, section II, art. 2; 20 août 1790, chap. VI, et 6 octobre 1791, tit. II, art. 16, s'exerce par voie de prescriptions générales ou sous forme d'arrêtés individuels. Que l'autorité prenne une mesure collective, ou qu'elle adresse une injonction, ou signifie une défense à un ou plusieurs propriétaires nominativement désignés, elle doit être obéie. Nul n'a à lui demander compte de l'opportunité ou de l'efficacité de sa résolution. Mais son empire est circonscrit, elle ne peut et ne doit jamais intervenir et parler qu'au nom et pour les besoins de l'intérêt général. Tout ce qui est appréciation et règlement des contestations et réclamations auxquelles peut donner lieu l'usage des eaux entre les divers propriétaires riverains ou non, est du domaine exclusif des tribunaux. Un arrêté est-il déféré au conseil d'État comme émis au mépris de cette distinction; le conseil se tient en garde contre toute confusion; il ne perd pas de vue, sans doute, que le fait qui préjudicie à un intérêt particulier met souvent, en même temps, l'intérêt général en souffrance; mais il sait aussi que la religion du dépositaire de l'autorité a pu être surprise ou qu'il a pu se faire illusion et être entraîné à venir en aide au premier par une mesure en apparence destinée à parer au danger que peut courir le second, il va donc au fond des choses, et, quel que soit le fait qui a pu le motiver, si l'objet réel de l'arrêté n'est pas de pourvoir à une exigence de police, s'il tend moins à donner satisfac-

Digitized by Google

tion à l'intérêt général qu'à prévenir ou faire cesser un dommage particulier, il se fait un devoir de l'annuler comme entaché d'excès de pouvoir. (Voy. décr. 14 juin 1852, Duchesne.)

234. — Le droit et le devoir de l'administration est d'assurer la conservation et le libre cours des eaux. On en a conclu, nous le verrons plus loin, que nul ne pouvait faire emploi des eaux comme forces motrices qu'en vertu d'une autorisation préalable. En faut-il conclure aussi qu'une permission est nécessaire pour les prises d'eau d'irrigation ? Une ordonnance rendue au contentieux, tranche, relativement aux ouvrages de nature à modifier le régime du cours d'eau, la question en ces termes : « Vu « les lois des 12-20 octobre 1790 et 6 octobre 1791 ; « considérant qu'aux termes des lois sus-visées, l'ad- « ministration a le droit et le devoir d'assurer la « conservation et le libre cours des eaux, et qu'au- « cun barrage ne peut être construit sur une rivière « non navigable sans une autorisation préalable ; que, « dès lors, le préfet de la Vendée est resté dans les « limites de sa compétence et de ses pouvoirs, en « prescrivant, par son arrêté du 26 octobre 1840, la « suppression des barrages établis sans autorisation « par le sieur Bonneau, sauf à lui à se pourvoir de- « vant l'administration pour obtenir, s'il y a lieu, la « conservation de tout ou partie de ces ouvrages. » (Voy. ord. 20 mai 1843, Bonneau.) Plus récemment, est survenu le décret du 23 mars 1852, sur la décentralisation, qui met dans les attributions du préfet « l'autorisation sur les cours d'eau non navigables « ni flottables, de tout établissement nouveau, tel

Digitized by Google

« que moulin, usine, *barrage, prise d'eau d'irriga-* « *tion*, patouillet, bocard, lavoir à mines. » (Voy. *supra*, t. I, chap. III, n° 274.) Nous ne croyons donc pas que l'on puisse dénier, en principe, à l'autorité administrative le pouvoir d'ordonner, avant tout examen, la suppression de toute prise d'eau effectuée sans autorisation. A plus forte raison, nous paraît-il incontestable que le préfet est toujours maître d'imposer, par arrêté réglementaire, l'obligation aux riverains de se munir d'une autorisation préalable pour l'exercice de la faculté consacrée par l'art. 644 du Code civil. Nous n'irons cependant pas jusqu'à dire que, même en l'absence de tout règlement prohibitif et spécial, le fait de prise d'eau, du moment qu'il n'a pas été autorisé, doit être puni des peines de police. La sanction pénale n'est attachée par l'art. 471 du Code pénal qu'aux dispositions expressément formulées par l'autorité administrative. Tant qu'elle garde le silence et n'use de ses pouvoirs que pour faire cesser les entreprises préjudiciables aux intérêts confiés à sa vigilance, les tribunaux n'ont point à lui prêter un concours qui n'est dû qu'à ses volontés manifestées dans une forme déterminée. Que se passe-t-il, en effet, presque partout? On se dispense de toute demande d'autorisation, et ce n'est jamais que sur certains points et pour quelques cours d'eau dont l'importance ou le régime réclame une surveillance toute particulière, que l'administration s'arme de l'autorité dont elle est investie et prend les mesures commandées par les circonstances.

235. — Nous nous sommes maintenu jusqu'ici dans la sphère des dispositions du Code Napoléon;

Digitized by Google

il est temps de parler de deux lois postérieures que nous avons déjà eu occasion de mentionner et qui ont eu pour but de faciliter les irrigations, la loi du 29 avril 1845 et celle du 11 juillet 1847.

L'art. 1er de la loi de 1845 est ainsi conçu : « Tout propriétaire qui voudra se servir, pour « l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles « ou artificielles dont il a le droit de disposer, « pourra obtenir le passage de ces eaux sur les fonds « intermédiaires, à la charge d'une juste et préalable « indemnité. »

M. Dalloz, le rapporteur de la loi, disait pour en marquer la juste portée : « La proposition ne dé- « roge ni directement ni indirectement aux règles du « Code civil sur la propriété des eaux. En effet, que « porte cette proposition? Que le propriétaire qui « voudra se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, « des eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit « de disposer, pourra réclamer le passage de ces « eaux sur les fonds intermédiaires. Elle crée une « nouvelle servitude légale pour la conduite des eaux « destinées à l'irrigation.

« Maintenant, quelles sont les eaux dont on a le « droit de disposer? Ces eaux sont de trois natures, « et le propriétaire en dispose à des titres différents; « à titre de propriétaire, à titre de simple usager et à « titre de concessionnaire.

« Les eaux de la première espèce sont les eaux des « sources, les eaux de pluie, les eaux recueillies par « des moyens artificiels dans des réservoirs, et celles « qui jaillissent du sol par des sondages de puits « artésiens; ces eaux appartiennent en toute pro-

Digitized by Google

« priété à celui sur le sol duquel elles naissent ou « sont fixées.

« Les eaux de la seconde espèce sont les eaux des « petites rivières qui ne sont ni navigables ni flotta- « bles. A l'égard de ces eaux, il n'y a pas de droit « de propriété; il n'y a qu'un droit d'usage, réglé « par les art. 644 et 645 du Code civil, qui donnent « au propriétaire dont le terrain est traversé par ces « eaux, la faculté d'en user, à la charge par lui de les « rendre à leur cours, et au simple riverain le droit « de s'en servir, mais seulement pour l'irrigation de « ses propriétés.

« Enfin, les eaux de la troisième espèce, dont on « jouit à titre de simple concessionnaire, ce sont les « eaux qu'on obtient la permission de dériver des « fleuves ou des rivières navigables et flottables, et « qui appartiennent au domaine public.

« La proposition s'applique à ces trois natures « d'eau, dont un propriétaire peut disposer à des « titres divers, pour l'irrigation de ses propriétés. Mais « elle respecte profondément toutes les règles du Code « civil qui déterminent les limites dans lesquelles un « propriétaire peut disposer de ces eaux. Elle n'ajoute « rien au volume d'eau qui lui appartient aux termes « du Code civil. Elle lui fait la simple concession « d'une servitude de passage sur le fonds d'autrui, « pour les faire arriver sur le fonds que ce propriétaire veut irriguer...

« Venons aux eaux de la seconde espèce, c'est-à- « dire aux eaux des rivières qui ne sont ni navigables « ni flottables. Ici point de droit de propriété, mais « un droit d'usage. Que faisons-nous à cet égard?

Digitized by Google

« Est-ce que nous modifions la législation existante ?
« Nullement. Lorsque nous établissons une servitude
« de passage en faveur du riverain dont la propriété
« est traversée ou bordée par un cours d'eau, nous
« ne lui concédons aucun droit autre que celui qui
« est déjà accordé par le Code civil. Encore une fois,
« nous n'établissons qu'une servitude de passage, et
« nous ne lui donnons pas un volume d'eau plus
« considérable que celui qu'il trouve dans les dispo-
« sitions de la loi existante.

« On a prétendu qu'il résulterait de cette facilité
« un plus grand nombre de dérivations qui feraient
« surgir une foule de contestations entre les proprié-
« taires riverains. Dans l'état actuel de la législation,
« on voit tous les jours s'élever des contestations
« entre les riverains, et entre eux et les usiniers, re-
« lativement à la jouissance des cours d'eau qui ser-
« vent à l'irrigation des prairies et au mouvement des
« usines. Comment ces contestations sont-elles ju-
« gées ? Ou par les tribunaux, lorsqu'il existe des
« titres qui forment le droit, qui accordent un droit
« exclusif à tel propriétaire contre tel autre, sur tel
« ou tel cours d'eau ; ou par l'autorité administrative,
« à laquelle appartient la police des rivières, qui
« intervient d'office ou sur la réclamation des rive-
« rains, et fait un règlement pour accorder à chacun
« la part d'eau qui lui est due. Eh bien ! ce qui arrive
« fréquemment dans l'état actuel des choses arrivera
« également lorsque vous aurez établi une servitude
« de passage pour les eaux. Il y aura peut-être un
« certain nombre de contestations de plus, parce
« que les dérivations seront plus fréquentes. Mais la

Digitized by Google

« crainte de ces contestations, qui seront facilement « résolues par l'autorité judiciaire ou administrative, « ne saurait vous faire fermer les yeux sur les avan- « tages de la proposition.

« Maintenant viennent les eaux concédées sur les « fleuves et les rivières navigables...

« Il est donc vrai de dire que la commission n'a « ni directement, ni indirectement porté la plus lé- « gère atteinte aux règles du Code civil sur le régime « des eaux. Tout ce qu'elle a fait, c'est de proposer « une servitude de passage pour le volume d'eau dont « on a le droit de disposer d'après les principes des « lois existantes. »

Devant la chambre des pairs, le rapporteur, M. Passy, s'est expliqué dans le même sens. « Le « projet de loi, a-t-il dit, n'admet d'autre innovation « que la possibilité accordée aux propriétaires d'ob- « tenir le passage sur les fonds d'autrui des eaux « dont ils ont le droit de disposer sur tout autre « point, la législature présentement en vigueur ne « subit aucune espèce de modification. La loi qui « vous est présentée ne s'écarte en rien des disposi- « tions et de l'esprit du Code civil. »

C'est là l'idée qui a dominé l'esprit du législateur et c'est celle à laquelle il faut se rattacher pour triompher de l'incertitude et de la confusion dont la discussion est empreinte sur plus d'un point.

236. — Par respect pour le domicile, les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenant aux habitations sont exceptés de la servitude.

237. — On avait manifesté la crainte que de riches propriétaires, sous le prétexte de projets d'irrigation

Digitized by Google

qui ne seraient pas sérieux, n'abusassent de la faculté créée par l'art. 1er pour satisfaire à des intérêts industriels ou de pur agrément. Voici comment s'est exprimée à cet égard la commission de la chambre des députés : « Dans la pensée qui a inspiré la disposition, a dit M. Dalloz, la propriété privée ne doit « céder qu'à un intérêt sérieux et parfaitement justi- « fié. Il ne suffira donc pas d'alléguer une irrigation « imaginaire, ou d'invoquer un simulacre d'irriga- « tion pour obtenir du juge le droit de diriger sur la « propriété voisine des eaux réellement destinées à « l'exploitation d'une usine, à la commodité d'une « maison de campagne, ou à l'embellissement d'un « parc. Il ne suffira pas davantage à un propriétaire « d'avoir un volume d'eau quelconque à sa disposi- « tion, si le niveau des terres ne permet pas l'irriga- « tion, ou si le volume d'eau est évidemment insuf- « fisant pour l'arrosement d'une faible parcelle ; car, « encore une fois, la propriété privée ne peut être « asservie que dans un intérêt général qui ne peut « exister que là où l'opération est réelle et utile. Tel « est le sens dans lequel la disposition a été conçue, « et les tribunaux sont armés d'un pouvoir discré- « tionnaire propre à faire respecter la pensée de la « loi. » Ces explications ne permettent pas de mettre un instant en doute que le passage n'est dû que lorsqu'il est réclamé dans un intérêt de culture, et que l'appréciation de cet intérêt est abandonnée aux tribunaux.

238. — Du moment qu'on se proposait de faciliter la conduite des eaux sur des héritages séparés de leur lit ou de leur source par des propriétés intermé-

Digitized by Google

diaires, on devait se préoccuper de l'écoulement de la portion que n'épuiserait pas l'arrosage. On ne pouvait compter sur la disposition de l'art. 640 du Code Napoléon ; car elle n'assujettit les fonds inférieurs à recevoir les eaux des fonds plus élevés qu'autant qu'elles en découlent *naturellement et sans que la main de l'homme y ait contribué*. Force a été de se résigner à instituer encore une servitude spéciale. « Les propriétaires des fonds inférieurs, porte l'art. 2 « de la loi, devront recevoir les eaux qui s'écouleront « des terrains ainsi arrosés, sauf l'indemnité qui « pourra leur être due. Sont également exceptés de « cette servitude les maisons, cours, jardins, parcs et « enclos attenant aux habitations. »

239. — Enfin, une fois engagé dans cet ordre de dispositions, le législateur a cru devoir compléter les mesures qu'il avait été amené à prendre en ménageant un moyen d'assainir les terrains habituellement submergés, dont l'étendue ne comporte pas l'application de la loi du 16 septembre 1807. D'après l'art. 3, « la même faculté de passage sur les fonds « intermédiaires, pourra être accordée au propriétaire d'un terrain submergé en tout ou en partie, « à l'effet de procurer aux eaux nuisibles leur écoulement. » Remarquons seulement que, dans ce cas, la servitude n'a plus sa raison d'être dans l'intérêt exclusif de l'agriculture ; elle est aussi destinée à répondre aux exigences de la salubrité publique ; et partant, c'est un double intérêt que les tribunaux ont à considérer lorsqu'il s'agit de prononcer sur l'exercice de la faculté attribuée par l'article que nous venons de reproduire.

Digitized by Google

240. — La faculté d'établir un aqueduc sur le terrain d'autrui, pour l'irrigation de propriétés isolées, ne se rattache à aucun intérêt général de nature à motiver l'intervention de l'administration, et, comme le débat ne porte, au demeurant, que sur une question de servitude, la compétence de l'autorité judiciaire était de droit. L'art. 4 de la loi ne fait donc que rendre hommage aux principes en déclarant que « les contestations auxquelles pourront donner lieu l'établissement de la servitude, la fixation « du parcours de la conduite d'eau, de ses dimen- « sions et de sa forme, et les indemnités dues, soit « au propriétaire du fonds traversé, soit à celui du « fonds qui recevra l'écoulement des eaux, seront « portées devant les tribunaux, qui, en prononçant, « devront concilier l'intérêt de l'opération avec le « respect dû à la propriété. » Mais la portée de cette disposition veut être précisée par les explications échangées au cours de la discussion, entre le ministre des travaux publics, M. Dumon, et la commission, par l'organe de son rapporteur. Il a été dit et compris que l'attribution faite aux tribunaux n'avait trait qu'à la *conduite* à établir sur le terrain grevé de la servitude, et que la prise d'eau, pour sa forme, ses dimensions, son emplacement, et, en un mot, tout ce qui pouvait intéresser le régime du cours d'eau, restait dans le domaine de l'administration.

L'art. 5 viendrait, au besoin, à l'appui de cette interprétation. Il porte que, « il n'est aucunement « dérogé par les présentes dispositions aux lois qui « règlent la police des eaux. ». C'est la réserve pour l'administration, du pouvoir que nous avons défini

Digitized by Google

dans ses points de contact avec le droit résultant de l'art. 644 du Code civil. (Voy. *supra*, n° 233.)

241. — Le législateur s'est fait un devoir de laisser toute latitude aux tribunaux pour le règlement des contestations. Il s'est borné à leur recommander de concilier l'intérêt de l'opération avec le respect dû à la propriété; et c'est dans un but évident de protection pour celle-ci, qu'il les a investis d'un pouvoir discrétionnaire pour tout ce qui concerne l'établissement de la servitude.

242. — Quant à l'indemnité, il faut distinguer entre celle due pour la conduite des eaux et celle qui peut être réclamée pour la servitude d'écoulement.

L'établissement d'une conduite d'eau donne toujours lieu à une indemnité à raison du terrain qui cesse d'être productif pour le propriétaire du fonds traversé, et à raison du préjudice que lui a causé la confection du canal, et de celui qu'entraîne le morcellement de sa propriété. Elle doit être juste, préalable, et indépendante des dommages-intérêts auxquels pourrait ultérieurement donner lieu l'irruption ou l'infiltration des eaux.

A l'égard de la servitude d'écoulement, il arrive fréquemment que l'indemnité doit se compenser en tout ou partie avec le bénéfice que le propriétaire inférieur retire de l'usage des eaux, ou pour parler plus exactement, qu'il n'y a pas lieu à indemnité, parce que l'écoulement est plus profitable que nuisible.

Quelques conseils généraux avaient proposé d'autoriser le propriétaire du fonds traversé à se servir des eaux à leur passage; et dans ce cas, il y aurait eu lieu aussi à une compensation d'indemnité.

Digitized by Google

Mais cette proposition, qui se justifiait par une idée de réciprocité, fut repoussée à raison des inconvénients qu'elle pouvait amener dans la pratique. « Votre « commission, dit M. Dalloz, n'a pas pensé qu'une « semblable disposition pût être admise. Il lui a paru « d'abord qu'elle ne pourrait trouver d'application « que dans des cas assez rares; car il est naturel de « présumer qu'un propriétaire ne dérive que le vo- « lume d'eau à peu près nécessaire pour l'arrosement « de ses terres; elle a été arrêtée ensuite par la diffi- « culté de créer une sorte de communauté obligée « entre le possesseur des eaux dérivées et ceux dont « les héritages pourraient être traversés par ces eaux. « Votre commission a surtout été frappée des con- « testations sans cesse renaissantes auxquelles ne « pourraient manquer de donner lieu, soit la ques- « tion du volume et de l'excédant des eaux, soit « l'appréciation de leur valeur, soit surtout l'exercice « d'un droit de partage qui aurait sa source dans la « loi, au lieu d'être abandonné aux libres conventions « des parties; conventions qui interviendront ordinai- « rement quand elles seront possibles, parce qu'elles « sont dans l'intéret commun du possesseur des eaux « et des propriétaires dont elles traversent le fonds. »

243. — La facilité, l'extension que la loi de 1845 donnait à l'usage des eaux pour l'irrigation ne suffit point à satisfaire aux vœux des divers organes de l'intérêt agricole. Les prises d'eau ne sont, ainsi que nous l'avons déjà remarqué en traitant du droit des riverains, possibles, dans la plupart des rivières, qu'autant qu'on élève artificiellement le niveau de leurs eaux et exigent par conséquent des ouvrages de

Digitized by Google

retenue tels que des barrages. Le riverain, sous la surveillance et le contrôle de l'administration, a la ressource d'édifier ces sortes d'ouvrages sur la rive dont il est propriétaire, mais dans un grand nombre de cas, il est indispensable d'appuyer le barrage sur la rive opposée. Lors de la discussion de la loi de 1845, il avait été reconnu que les considérations de haute économie agricole et d'intérêt général qui avaient fait établir la servitude d'aqueduc, commandaient non moins impérieusement, d'établir la servitude d'appui. Ce fut l'objet d'une loi en date du 11 avril 1847.

« Tout propriétaire, porte l'art. 1, qui voudra se « servir pour l'irrigation de ses propriétés (1), des « eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit de « disposer, pourra obtenir la faculté d'appuyer sur la « propriété du riverain opposé les ouvrages d'art né- « cessaires à la prise d'eau, à la charge d'une juste et « préalable indemnité. »

244. — Cette rédaction est évidemment empruntée à l'art. 1 de la loi du 29 avril 1845. Elle ne nous laisse qu'une question à examiner, c'est celle de savoir si la servitude d'appui peut être revendiquée par le propriétaire non riverain, à titre de complément de la servitude d'aqueduc, ou si elle n'a été établie qu'au profit du riverain, pour l'exercice de la faculté qu'il tient de l'art. 644 du Code Napoléon.

Le rapporteur, après avoir fait remarquer que pour la servitude d'aqueduc, on n'avait pas à distinguer

(1) Il n'y a pas de distinction à faire entre les diverses natures de propriété. L'exercice de la servitude devrait être autorisé aussi bien pour l'arrosage d'un jardin, que pour une irrigation à grandes eaux, par saignées ou rigoles (voy. arrêt 20 déc. 1853.

Digitized by Google

entre le riverain et le propriétaire qui ne l'était pas, avait ajouté, devant la chambre des députés : « Il « n'en est pas de même du droit d'appui. A peu près « sans objet pour les eaux, qui sont une propriété « privée et exclusive, parce qu'il arrivera rarement « encore que le cours d'eau borde une propriété « étrangère, le droit d'appui n'est réclamé qu'en fa- « veur du propriétaire riverain ; d'où la conséquence « qu'il est refusé au propriétaire non riverain qui ob- « tiendrait l'autorisation de dériver les eaux d'une « rivière ou d'un fleuve pour l'irrigation de ses pro- « priétés. » M. Pascalis proposa de modifier la loi en ce point, et de faire assigner au droit d'appui la même étendue qu'au droit d'aqueduc. Il dit, notamment, pour justifier son amendement à cet effet : « Je pen- « sais d'abord que la faculté d'appuyer l'ouvrage sur « la rive par laquelle on aborde le cours d'eau *était* « de plein droit, que cela demeurait sous-entendu. « Dans le rapport de la commission, il a été expliqué « que la proposition n'était pas telle ; qu'on enten- « dait donner seulement aux propriétaires qui tou- « chent à l'une des deux rives le droit de faire des « ouvrages sur la rive opposée ; mais qu'on n'enten- « dait pas le donner à celui qui, n'étant pas proprié- « taire de la rive, viendrait user seulement de la loi « de 1845. Mais, dans ce cas, contrairement à l'in- « tention qu'on se propose, la loi actuelle ne sera « plus le complément de la loi de 1845, elle ne vien- « dra pas la mettre en œuvre, compléter la servitude « d'aqueduc ; elle s'en détachera complétement ; car « la loi de 1845 est faite pour donner au propriétaire « éloigné, qui a un intérêt d'irrigation, la faculté

Digitized by Google

« d'aborder le cours d'eau. Eh bien, quand il y sera, « il ne pourra pas réaliser cette faculté ; il ne pourrait « la réaliser qu'en atteignant la rive opposée, et non « pas du côté par lequel il arrive. » Le rapporteur répondit au nom de la commission : « La commission « a d'abord jeté un coup d'œil sur la loi de 1845 ; « mais, quoiqu'elle n'ait pas adopté l'amendement, « elle a été à peu près unanime sur la portée de cette « loi qui, suivant elle, n'a voulu faire aucune dis- « tinction entre les riverains et les non-riverains.... « Mais votre commission n'a pas pensé que le sort de « la proposition actuelle pût être complétement lié « à celui de la loi votée de 1845. Elle n'a pas pensé « que l'étendue du droit d'aqueduc dût naturellement « s'appliquer au droit d'appui, il lui a paru qu'on « pouvait sans inconvénient restreindre la servitude « aux riverains. Les raisons qui l'ont décidée sont en « peu de mots celles-ci : elle a pensé qu'encore bien « que l'assimilation entre ces deux servitudes pût « être admise, néanmoins celle qui résulte de l'amen- « dement de M. Pascalis était d'un intérêt peu pra- « tique. En effet, vous avez entendu, dans la séance « d'hier, M. le ministre des travaux publics déclarer « que jusqu'ici, il n'avait fait aucune concession de « ces eaux à de simples particuliers. Cette considé- « ration a été puissante sur l'esprit des membres de « votre commission ; elle a pensé que l'amendement « de M. Pascalis n'aurait dans l'avenir, qu'un intérêt « pratique très-minime, relativement aux cours « d'eau. Elle a pensé que si M. le ministre des tra- « vaux publics n'avait pas fait dans ce cas, de conces- « sions à de simples particuliers, à plus forte raison

Digitized by Google

« il n'en serait pas fait lorsqu'on rencontrerait les « droits des riverains. Telle est la raison principale « qui a déterminé votre commission à ne pas aller « aussi loin que le sollicitait l'honorable M. Pascalis, « et à vous proposer, par mon organe, le rejet de « l'amendement à une très-grande majorité. » Ce rejet fut, en effet, prononcé; et on est, par conséquent, forcé de reconnaître que le droit d'appui n'a été donné qu'au propriétaire riverain.

245. — Tandis que la loi de 1845 excepte de la servitude les parcs et enclos, indépendamment des maisons, cours et jardins, la loi de 1847 n'excepte de la servitude d'appui que les bâtiments, cours et jardins, attenants aux habitations. (Voy. art. 1er, § 2.) On a fait observer avec raison que la servitude d'appui était beaucoup moins onéreuse que celle d'aqueduc, et que l'inviolabilité du domicile, en ce qui touche les parcs et enclos, serait facilement protégée par les tribunaux, auxquels a été réservé le pouvoir de déterminer la forme des ouvrages.

246. — Aux termes de l'art. 2, « le riverain, « sur le fonds duquel l'appui sera réclamé, pourra « toujours demander l'usage commun du barrage, « en contribuant pour moitié aux frais d'établisse- « ment et d'entretien; aucune indemnité ne sera « respectivement due dans ce cas, et celle qui aura « été payée devra être rendue.

« Lorsque cet usage commun ne sera réclamé « qu'après le commencement ou la confection des « travaux, celui qui le demandera devra supporter « seul l'excédant de dépenses auquel donneront « lieu les changements à faire au barrage pour le

Digitized by Google

« rendre propre à l'irrigation des deux rives. »

Les réserves stipulées dans l'art. 1 ne sont pas reproduites par l'art. 2. Les bâtiments, cours et jardins affranchis de la servitude d'appui, ne sont protégés par aucune restriction contre la faculté d'acquérir l'usage d'un barrage déjà existant. « La loi, « suivant la remarque de la cour de cassation, se « montre moins difficile pour ce dernier barrage, « parce qu'elle présume que sa création n'a pas été « entièrement dénuée du consentement mutuel des « deux propriétaires riverains actuels, ou de leurs « auteurs. » (Voy. arrêt 20 déc. 1853.)

Au point de vue de l'obligation de participer aux dépenses, il importe de ne pas confondre l'usage des eaux avec l'usage du barrage. Lorsque les riverains, sans se servir du barrage, profitent seulement de la surélévation des eaux produite par le riverain opposé, il n'y a aucun motif de les faire contribuer à la dépense. Ils ne font, en cela, qu'user de leurs droits, auxquels le changement opéré dans le cours d'eau n'a pu porter atteinte ; et, s'ils y trouvent un avantage, ils peuvent dire qu'ils ne l'ont pas sollicité, et qu'ils seraient également arrivés à leur but avec l'ancien état de choses.

247. — L'art. 3, dont l'économie est conforme à celle de l'art. 4 de la loi du 29 avril 1845, sur la servitude d'aqueduc, confie l'application de la loi sur la servitude d'appui à l'autorité judiciaire. « Les con- « testations, a dit le rapporteur, qui pourront s'élever « sur la question de savoir s'il y a lieu à l'établisse- « ment du droit d'appui réclamé, sur le point de la « de la propriété riveraine où le barrage devra être

Digitized by Google

« appuyé, sur la dimension et la forme des travaux, « sur l'indemnité, et, en un mot, l'application de « toutes les dispositions de la loi seront soumises « aux tribunaux, auxquels recommandation est faite « de concilier l'intérêt de l'opération avec le respect « dû à la propriété. »

248. — Une disposition, rédigée pour chacune des lois de 1845 et de 1847 en termes identiques, assigne à la procédure une forme abrégée et peu dispendieuse. « Il sera procédé comme en matière « sommaire, et s'il y a lieu à expertise, le tribunal « pourra ne nommer qu'un seul expert. » (Voy. L. 29 avr. 1845, art. 4; et L. 11 juillet 1847, art. 3.)

249. — Dans l'étude à laquelle nous venons de nous livrer, nous n'avons envisagé l'arrosage que dans son application aux héritages qui avoisinent les eaux courantes, et nous n'avons eu à considérer les *droits* des propriétaires que sous le rapport de leur exercice individuel. Nous avons vu que ces droits sont dominés par le pouvoir de police déposé aux mains de l'administration. L'art. 645 lui confère, d'ailleurs, une mission spéciale ; il soumet la jouissance de ceux qui sont appelés à faire usage des eaux aux règlements particuliers et locaux, et autorise ainsi l'administration à intervenir dans les irrigations, pour organiser et régulariser la distribution des eaux entre les divers ayants-droit.

250. — Passons aux irrigations collectives. Toutes les fois que dans les conseils de l'État ou au sein des chambres, l'attention a été appelée sur les avantages que l'agriculture pouvait retirer de l'emploi des eaux, on a reconnu que l'esprit d'association était seul ca-

Digitized by Google

pable de donner un bon système d'irrigation. Dans la discussion de la loi de 1845, particulièrement, les meilleurs esprits se sont accordés à proclamer que le plus urgent, ce n'était pas de venir en aide aux demandes individuelles, qu'il y avait bien plus d'avantages à attendre de mesures arrêtées par des propriétaires voisins et réunis dans une communauté d'intérêt ; et que ces mesures étaient vraiment celles auxquelles le gouvernement devait sa sollicitude et sa protection. « Je ne voudrais pas, dit M. Odilon Barrot en insistant « sur les idées émises par M. Gillon, exproprier les « propriétaires intermédiaires, je voudrais les forcer « à entrer dans l'association de tous les propriétaires. « Je voudrais introduire dans cette matière la puis- « sance de l'association ; je voudrais que l'autorité « publique pût intervenir, non pas pour enrichir l'un « aux dépens de l'autre, mais pour créer des cours « d'eau collectifs, pour les enlever à l'abus de la « propriété privée et en faire des propriétés collectives, « et régler tous les droits de ces propriétés collectives. » Le mot du système ainsi indiqué était évidemment d'investir l'administration pour l'irrigation, du droit de *coaction* dont elle est, nous l'avons vu, investie en matière d'endiguement. (Voy. *suprà*, n° 170.) Mais ce mot est encore à prononcer pour le législateur.

251. — Les propriétaires ne peuvent être contraints à exécuter en commun des travaux d'ensemble pour utiliser les eaux qui traversent leurs héritages. Tous les efforts de l'administration à cet égard ne doivent tendre qu'à les éclairer et à les amener à se constituer en association. Ils ont d'ailleurs à choisir entre deux modes.

Digitized by Google

Quelquefois, on se contente de recourir à un acte ordinaire, soit authentique, soit sous seing privé; les signataires introduisent dans leur pacte social les stipulations qu'ils jugent convenables; toutes les contestations qui peuvent s'élever entre eux rentrent dans la compétence exclusive des tribunaux, et l'administration y reste complétement étrangère.

252. — Plus souvent, les particuliers eux-mêmes sentent le besoin de solliciter le concours de l'administration, afin de se ménager son assistance. Pour atteindre ce but, ils se réunissent en assemblée générale, dressent un projet indicatif des bases de l'association, qui porte sur les travaux à entreprendre, sur la répartition et le mode de paiement des dépenses, sur la distribution des eaux, et enfin sur l'administration et l'entretien de l'ensemble du système, et transmettent ce projet au préfet du département avec une demande à l'effet d'être autorisés à se constituer en syndicat.

La demande et le projet sont remis à l'ingénieur des ponts et chaussées, qui en fait le sujet d'une étude approfondie et renvoie toutes les pièces au préfet avec son avis.

Il est dit, dans le décret sur la décentralisation, que « le préfet statuera, sans l'autorisation du Ministre « des travaux publics, sur la constitution en associa- « tions syndicales des propriétaires intéressés à l'exé- « cution et à l'entretien.... de canaux d'arrosage.... « lorsque ces propriétaires sont d'accord pour l'exé- « cution desdits travaux et la répartition des dé- « penses. » Cependant, il est sans exemple qu'un préfet se soit prévalu de cette attribution ; l'admi-

Digitized by Google

nistration supérieure se fait un devoir d'attirer jusqu'à elle toutes les affaires de ce genre.

Le dossier passe de la préfecture au ministère des travaux publics, avec un projet présenté par le préfet à titre de proposition.

Enfin, le Ministre consulte le comité du Conseil d'État attaché à son département, et il est statué par un décret.

253. — On n'a dans les membres des associations syndicales que des propriétaires qui se proposent d'améliorer leurs propres héritages; leurs droits procèdent de l'art. 644 du Code Napoléon; et ils sont, par conséquent, fondés à invoquer les lois de 1845 et 1847, qui ont créé les servitudes d'aqueduc et d'appui. On va plus loin. Pour peu que l'association se recommande par l'étendue des terres à arroser et par l'importance des améliorations à obtenir, l'administration, après avoir fait remplir les formalités voulues, déclare l'entreprise d'utilité publique, par une disposition spéciale du décret d'autorisation. L'association est alors placée dans les conditions d'un entrepreneur de travaux publics et a, au besoin, recours à l'expropriation pour se procurer les terrains qui lui sont nécessaires.

254. — Je ne m'arrête point à l'organisation des syndicats ; j'en ai dit assez sur ce point, en m'occupant des endiguements. (Voy. *suprà*, n° 171.)

255. — Il n'est pas sans exemple de voir l'État ouvrir à ses frais des canaux d'irrigation pour fertiliser des contrées tout entières. C'est ainsi que dans le département des Hautes-Alpes, un canal d'irrigation a été établi, en vertu de la loi du 23 pluviôse

Digitized by Google

an XII, par les soins du gouvernement. Le travail constitue alors, un travail d'utilité publique et s'exécute selon les règles tracées pour les travaux de l'État.

La loi du 16 septembre 1807 doit être notamment, suivie pour le règlement des indemnités qui peuvent être dues aux riverains du cours d'eau dérivé, à raison du dommage résultant pour eux de la privation des eaux dont ils avaient l'usage, comme aussi pour le règlement des indemnités à réclamer pour cause de plus value, des propriétaires dont les héritages sont en position de profiter des arrosages.

256. — Plus ordinairement, le gouvernement prend le parti de faire des canaux d'irrigation l'objet de concessions. Dans ces entreprises, ce qui fait le prix de l'exécution, c'est une redevance que le concessionnaire est autorisé à percevoir dans des conditions et au taux déterminés par un cahier de charges, et qui doit le couvrir des dépenses de construction et des frais de l'entretien auquel il reste, presque toujours, chargé de pourvoir, et lui assurer, en outre, une juste rémunération.

La redevance peut être stipulée payable en blé. L'ordonnance du 11 avril 1839 pour la mise en adjudication de la branche septentrionale du canal des Alpines et des canaux secondaires d'embranchement, porte « que le droit annuel d'arrosage que l'adjudi- « cataire sera autorisé à percevoir à son profit n'ex- « cédera pas *un litre et demi de blé*, première qualité « du pays, par chaque are de terre arrosée, quelle « que soit sa nature. » (Voy. art. 2.) Pour le canal de Peyrolles, autorisé par ordonnance du 19 oct.

Digitized by Google

1843, le prix est d'un litre et demi de blé par hectare.

« Mais dans la plupart des cas, cette redevance est fixée en numéraire. Ainsi, pour le canal de la Brillanne, concédé par ordonnance du 12 décembre 1837, cette redevance est de 31 fr. 25 c. par hectare. Pour celui de Bazer, dans le département de la Haute-Garonne, autorisé par ordonnance du 5 février 1843, elle est de 31 fr. 50 c. par hectare. Pour celui concédé dans les Pyrénées-Orientales à la compagnie Vinys, par ordonnance du mois de septembre 1837, elle est de 10 fr. seulement par hectare. » (Voy. MM. Dumont, *De l'organisation légale des cours d'eau*, p. 301.)

Quelquefois, la redevance n'est pas fixée par l'acte même de concession, et le prix des eaux doit alors être déterminé par un règlement ultérieur. C'est ce qu'il y a de mieux à faire, lorsque le taux de la redevance ne doit pas être uniforme, et qu'il y a, par exemple, des distinctions à établir, sous ce rapport, entre diverses natures de propriétés.

257. — Une clause commune à tous les cahiers de charges dispose que le concessionnaire sera assujetti à tout règlement, général ou local, que l'administration jugerait convenable de faire, soit sur le régime du cours d'eau qui alimente le canal, soit, en cas de contestations, sur la distribution des eaux du canal lui-même, entre les divers usagers ou entre les diverses parties du territoire qu'il doit desservir.

258. — Dans ses rapports avec le gouvernement, pour tout ce qui a trait à l'exploitation, le concessionnaire d'un canal d'irrigation est soumis aux

Digitized by Google

principes communs à l'exploitation de tous les ouvrages pour lesquels les frais de construction doivent être couverts par un péage, dont la perception est abandonnée à l'entrepreneur. Nous en avons fait une étude spéciale en traitant des chemins de fer. (Voy. notre *Traité général*, t. III, chap. v.) Quant à l'exécution des travaux soit vis-à-vis de l'État, soit vis-à-vis des tiers, sa condition est celle d'un entrepreneur de travaux publics.

Il convient même de faire observer que ses droits et priviléges ne vont point au delà de ceux conférés par les lois et règlements pour les travaux de l'État en général ; il ne peut notamment se prévaloir ni de la loi du 19 avril 1845, ni de celle du 11 juillet 1847. Les servitudes d'aqueduc et d'appui n'ont été instituées qu'en faveur des propriétaires qui se proposent d'améliorer leurs terres ; et les tribunaux ne se prêteraient pas à en étendre les bénéfices à une association formée dans un but de spéculation. Ces servitudes, en ce qui concerne les canaux d'irrigation, n'ont d'intérêt que pour les propriétaires qui veulent faire participer leurs héritages à l'arrosage.

Mais, comme par une sorte de réciprocité, les riverains n'ont aucun droit sur les eaux des canaux, l'art. 644 du Code Napoléon ne leur est en aucune manière, applicable. (Voy. arrêt 17 mars 1840.)

259. — Que l'irrigation s'opère par un cours d'eau naturel, ou par un canal artificiel, que l'autorité publique soit intervenue pour dicter ses volontés, ou que les intéressés se soient accordés à se ranger sous sa protection, les arrosants sont toujours soumis

Digitized by Google

à un régime commun déterminé par un règlement d'administration publique.

Nous dirons plus loin que si, en règle générale, les contraventions à ces règlements sont réprimées par les tribunaux de police, il a été fait exception, sous ce rapport, aux principes généraux par les lois spéciales à certains canaux d'arrosement; et que notamment, pour le canal des Alpines, les réparations et dommages se poursuivent devant le conseil de préfecture, conformément à la loi du 29 floréal an X.

260. — Mais il convient d'appeler l'attention sur les dispositions relatives à l'assiette et au paiement des droits à acquitter par les arrosants. Lorsque l'établissement d'un canal a lieu par entreprise formant l'objet d'une concession, le concessionnaire, nous l'avons dit, est autorisé à percevoir à son profit, à perpétuité ou pour un temps limité, un droit d'arrosage dont les proportions sont fixées. Dans le cas où le canal est exécuté par les intéressés eux-mêmes, la contribution aux dépenses est également assurée dans des formes analogues. Leur emploi n'est point inutile non plus, dans les associations entre les riverains d'un cours d'eau naturel; car on a toujours à pourvoir à des dépenses d'utilité commune. Quel que soit l'objet du droit d'arrosage, et quelle que soit l'organisation adoptée, il est difficile de concevoir que le droit puisse se percevoir autrement que par *rôles nominatifs*, comme pour les contributions directes. C'est en effet le mode consacré par tous les règlements d'eau relatifs à l'irrigation; ils indiquent comment devront se dresser les rôles et portent *qu'ils seront ar-*

Digitized by Google

rêtés et mis en recouvrement par le préfet. La plupart des règlements ajoutent que le *recouvrement aura lieu en la forme administrative.* Cette mention, néanmoins, n'est pas indispensable pour que le conseil de préfecture ait, à l'égard de ces taxes particulières, la même compétence que pour les contributions publiques. La loi de finances du 21 avril 1832 a assimilé la perception de toutes les taxes autorisées par le gouvernement à la perception des contributions directes, par une disposition (Voy. art. 1, 28 et 29) à laquelle se réfère chaque loi de budget.

La juridiction du conseil de préfecture n'a pas seulement trait à la forme des actes de répartition, elle embrasse toutes les questions d'application des règlements et usages en vertu desquels a lieu la perception ; mais il est essentiel de ne point l'étendre jusqu'à l'appréciation. Il n'est point rare que les arrosants, non contents de contester la régularité des rôles, contestent aussi la légalité des bases adoptées, et soutiennent que la disposition qui les appelle à concourir aux dépenses ne peut être suivie sans injustice. Le conseil de préfecture, dans ce cas, est tenu, sous peine d'excès de pouvoir, de se considérer comme chargé d'appliquer et non de juger, pour le modifier au besoin, le règlement. (Voy. ord. 2 novembre 1832, arrosants de Saint-Chamas.) Il n'appartient qu'au gouvernement d'intervenir pour faire en sorte que la quotité de contribution pour chaque imposé, soit toujours proportionnée au degré de son intérêt, et pour introduire, à cet effet, dans les bases de répartition, les changements exigés par les circonstances. (Voy. ord. 29 janvier 1839, com-

Digitized by Google

mune de Miramas; décr. 16 avril 1851, Thomassin de Saint-Paul.)

CHAPITRE QUATRIÈME.

Usage des eaux pour le roulement des usines.

261. — Nécessité d'une autorisation préalable.
262. — S'ensuit-il que l'administration a le droit de disposer des pentes et chutes?
263. — Validité des concessions seigneuriales.
264. — Titres anciens.
265. — De la condition des usines dont l'existence remonte au delà de 1789.
266. — Les préfets statuent sur les demandes d'autorisation.
267. — Instruction des demandes. — Renvoi.
268. — Oppositions fondées sur les inconvénients des altérations dont le régime du cours d'eau est menacé.
269. — Réclamations dictées par l'esprit de rivalité.
270. — Réclamations fondées sur les droits résultant de titres et actes du droit commun.
271. — Appel au Ministre.
272. — Recours au conseil d'État.
273. — Réserve des droits résultant des titres et actes du droit commun. — Sa portée.
274. — Exécution des travaux autorisés. — Actions à raison de l'inaccomplissement des obligations imposées.
275. — Des dommages causés indépendamment de toute contravention à l'arrêté d'autorisation.
276. — Modifications et changements.
277. — Du délai pour user de l'acte d'autorisation.
278. — Droits et intérêts d'ordre public. — Prescriptions de police.
279. — Règlements d'eau.
280. — Le préfet exerce le pouvoir de police en matière de cours d'eau, dans sa plénitude.
281. — Formes à suivre pour les règlements d'eau. — Renvoi.
282. — Des observations et réclamations produites au cours de l'instruction.
283. — Respect dû à la propriété.
284. — Recours contre les règlements d'eau.
285. — Action civile pour l'exécution des règlements d'eau.

Digitized by Google

286. — Interprétation des règlements d'eau.
287. — Modification ou changement de règlement.
288. — Action en indemnité à raison de dommages causés aux maîtres d'usines par l'exécution des travaux publics.
289. — Suite. — Compétence.
290. — Application de la loi d'expropriation aux usines.
291. — Le droit à indemnité est subordonné à la légalité de l'existence de l'usine.
292. — Expertise pour l'évaluation des indemnités.
293. — Compte à tenir des changements apportés à l'état originaire des usines.
294. — De l'insertion dans les actes d'autorisation d'une clause exclusive de toute prétention à indemnité.
295. — Capitalisation des indemnités à réclamer pour chômages successifs.

—

261. — La loi du 8 janv. 1790, sect. 2, art. 2, énonce le principe que « les administrations de dé-« partement sont chargées de la conservation des « rivières. » Dans la loi du 20 août 1790, *chap.* VI, l'étendue que comporte cette mission est déjà indiquée avec clarté ; on y lit « qu'il est enjoint aux ad-« ministrations centrales de rechercher et d'indiquer « les moyens de procurer le libre cours des eaux, « d'empêcher que les prairies ne soient submergées « par la trop grande élévation des écluses des mou-« lins, et par les autres ouvrages d'art établis sur les « rivières, de diriger enfin, autant qu'il sera possible, « toutes les eaux de leur territoire vers un but d'utilité « générale. » Mais la loi du 6 oct., titre II, art. 16, est plus explicite encore. « Les propriétaires ou fermiers « des moulins et usines, construits ou à construire, « dit cette loi, seront garants de tous dommages que « les eaux pourraient causer aux chemins ou autres « propriétés voisines par la trop grande élévation du

Digitized by Google

« déversoir, ou autrement ; ils seront forcés de « tenir les eaux à une hauteur qui ne nuise à per- « sonne, et qui sera fixée par l'administration de « département, d'après l'avis de l'administration de « district. » L'autorité administrative n'a point eu de peine à faire reconnaître que ces textes lui attribuaient un pouvoir de surveillance et de contrôle tout spécial sur l'affectation des eaux courantes au roulement des usines, et qu'ils soumettaient les particuliers à l'obligation rigoureuse de se munir de son autorisation préalable pour réaliser toute entreprise de ce genre. Les auteurs sont unanimes dans ce sens (Voy. notamment, MM. Nadault de Buffon, t. II, p. 240 ; Daviel, t. II, n° 612), et la jurisprudence n'est pas moins positive. Ainsi, rien de plus certain que le principe, « que sur les cours d'eau qui ne sont ni « navigables ni flottables, le droit des propriétaires « riverains de mettre à profit les pentes et chutes « d'eau, pour y établir des usines, est subordonné « à la permission qu'ils doivent en demander au « gouvernement. » (Voy. ord. 23 août 1836, Frévin.)

262. — Mais n'est-ce là qu'une restriction à l'exercice d'un droit, ou bien faut-il considérer l'administration comme maîtresse de disposer des pentes et chutes ?

Un arrêt de la cour de cassation du 14 février 1833, intervenu sur le pourvoi d'un sieur Martin, porte « que la pente des cours d'eau non navigables ni « flottables doit être rangée dans la classe des choses « qui, suivant l'art. 714 du Code civil, n'appartien- « nent privativement à personne, dont l'usage est

Digitized by Google

« commun à tous et réglé par des lois de police ; » et un peu plus loin, que l'application de l'art. 714 ne pourrait être modifiée que *par une concession spéciale ou possession ancienne.*

Le conseil d'État de son côté, ne déclare pas moins expressément que *la pente des cours d'eau n'est pas susceptible de propriété privée, et qu'il est réservé au gouvernement d'en disposer par voie de concession.* (Voy. entre autres, décr. 18 nov. 1852, Magnier.)

La jurisprudence établie relativement à la question de propriété des cours d'eau (Voy. *supra*, n° 209), ne laisse à opposer à cette doctrine que l'art. 644 du Code. Il faudrait pour l'écarter, démontrer que le droit d'user des eaux pour l'industrie a été reconnu aussi bien que le droit d'en user pour l'agriculture, et que par suite, l'administration, en permettant de construire une usine ne confère pas un droit, qu'elle règle, par voie de police, un droit préexistant (Voy. en ce sens Daviel, t. II, n° 538). Or, le texte de l'art. 644, on est bien forcé d'en convenir, ne se prête guère au parti qu'on en voudrait tirer. Le législateur, lorsqu'il autorise le propriétaire dont le fonds est bordé par une eau courante, à s'en servir à son passage, et celui dont cette eau traverse l'héritage à en *user*, c'est-à-dire à en diviser ou changer le cours, ne fait mention que de l'irrigation, et il est difficile d'interdire au gouvernement d'en conclure que le privilége des riverains ne va pas au delà, et que pour tout autre usage à faire de l'eau, ils n'ont pas précisément de *droit* à invoquer.

263. — Sous le régime féodal, les seigneurs étaient considérés comme dépositaires de l'autorité publique

Digitized by Google

dans l'étendue de leurs fiefs; et, dans la plupart des provinces, on les réputait propriétaires des cours d'eau non navigables ni flottables (Voy. *suprà*, n° 209.) Qu'ils aient eu le droit, sous ce régime, d'autoriser l'affectation des eaux au roulement des usines, et spécialement, des moulins, qui précèdent toutes les autres, c'est ce qui ne saurait faire l'objet d'un doute.

Il en résulte que les établissements par eux autorisés, ont une existence légale. (Voy. décr. 22 nov. 1851, Cie du canal de la Sambre à l'Oise.) Il en résulte aussi qu'ils n'avaient eux-mêmes nulle permission à demander, et qu'à ce point de vue, la légalité d'une ancienne usine peut se prouver par la qualité de ses constructeurs. (Voy. décr. 18 juin 1852, Rousille.)

Il est vrai que, dans quelques contestations particulières, on a argué de l'abolition de toutes les prérogatives nées sous le régime féodal pour faire annuler ces concessions. Mais la cour de cassation a jugé dès l'an X, par arrêt du 23 ventôse, « que les lois, « qui ont supprimé les effets de la féodalité, n'ont « jamais pu être applicables à la validité et à la con- « servation d'un droit de propriété sur un cours « d'eau, droit qui appartenait alors au pouvoir qui l'a « cédé. » (Voy. Merlin, *Questions de droit*, vis Cours d'eau, § 1.) Et cette jurisprudence confirmée par un arrêt plus récent, du 19 juillet 1830, est aussi, celle du conseil d'État (Voy. décr. 22 nov. 1851, Cie du canal de la Sambre à l'Oise.)

264. — Dans les pays où la propriété des petites rivières n'était point censée appartenir au maître du

fief, et où les principes féodaux n'avaient point un empire assez étendu et assez puissant pour que l'usage ne fût concédé et autorisé que par le seigneur, les titres et actes obtenus conformément aux lois du temps et de la contrée, jouissent de la même faveur que les concessions seigneuriales. Les établissements créés en vertu de ces titres et actes ont une existence légale non moins respectable que celle des établissements autorisés suivant les formes actuellement usitées.

265. — Reste à déterminer quelle est, sous le rapport des droits réservés à l'administration à l'égard des établissements nouvellement autorisés, la position des usines de création antérieure à 1789.

J'ai eu l'occasion de montrer, en traitant des usines de même origine établies sur les cours d'eau dépendants du domaine public, que l'effet des concessions accordées sous l'influence de l'erreur qui confondait les fleuves et rivières navigables avec les biens productifs du souverain, devait subir l'empire de la distinction consacrée par les institutions modernes entre le domaine public proprement dit et le domaine de l'État; qu'une erreur n'avait pu préjudicier aux conséquences nécessaires de la nature des choses et soumettre les cours d'eau navigables à une empreinte de propriété à laquelle ils résistaient par la vertu de leur destination providentielle. (Voy. *supra*, n°s 105 et suiv.) La même doctrine convient aux cours d'eau non navigables. Toute disposition contraire à l'universalité de leur usage et, par suite, aux attributs de police dont elle implique l'exercice, n'a pu avoir lieu que comme un fait abusif et, à ce

Digitized by Google

titre, inefficace à produire des effets légaux. « La loi « du 6 oct. 1791, au surplus, a soumis à l'empire du « pouvoir réglementaire, non-seulement les moulins « *à construire*, mais encore ceux qui étaient *con-* « *struits*, et ce n'était pas là les soumettre à un effet « rétroactif de la loi, puisque les possessions sur les « cours d'eau sont essentiellement subordonnées à « des nécessités variables comme l'élément même « sur lequel elles reposent. » (Voy. M. Daviel, t. II, n° 611.)

Ainsi, l'administration est maîtresse d'imposer aux anciennes usines les modifications qui lui semblent commandées par les exigences de l'utilité publique. (Voy. ord. 22 oct. 1830, Couplet.) En un mot, elle a sur elles, sous ce point de vue, les mêmes droits que sur les établissements industriels autorisés depuis 1789. L'intérêt des propriétaires est, dès lors, de ne point attendre que la révision d'un état de choses que son ancienneté doit faire supposer imparfait, soit provoquée par des plaintes et réclamations dont l'influence a toujours quelque chose de défavorable.

266. — Les lois de 1790 et 1791 qui ont posé les bases fondamentales de la réglementation des eaux courantes, ne disaient pas que les autorisations à obtenir pour les créations d'usines dussent émaner de l'autorité supérieure. Cependant, il était de tradition que ces autorisations ne pouvaient être données que par le roi. (Voy. notre *Traité général*, t. I, n° 273.) Divers avis émis par le conseil d'Etat sont formels à cet égard. (Voy. *infra*, n° 280.) Les préfets et le ministre lui-même n'étaient compétents que pour pré-

Digitized by Google

parer les actes d'autorisation pour les usines projetées, et de modification pour celles existantes. Ce n'était qu'en cas d'urgence et par mesure provisoire, qu'il leur était permis de statuer. (Voy. ord. 27 avril 1838, baron d'Houdemare; décr. 17 févr. 1853, Piédevant.).

Le décret sur la décentralisation du 25 mars 1852, a inauguré un tout autre système. L'art. 4 de ce décret fait au préfet attribution de l'octroi des autorisations pour les établissements sur les cours d'eau non navigables ni flottables, en ces termes :

« Les préfets statueront également, sans l'autori-
« sation du ministre des travaux publics, mais sur
« l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, et
« conformément aux règlements ou instructions mi-
« nistérielles, sur tous les objets mentionnés dans le
« tableau D ci-annexé.

« Tableau D..... 3° autorisation sur les cours d'eau
« non navigables ni flottables de tout établissement
« tel que moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irri-
« gation, patouillet, bocard, lavoir à mines ;

« 4° Régularisation de l'existence des établissements
« lorsqu'ils ne sont pas encore pourvus d'autorisation
« régulière, ou modification des règlements déjà
« existants. »

267. — Les formalités à remplir pour obtenir l'autorisation de former un établissement sur un cours d'eau non navigable ni flottable, ne diffèrent en rien de celles prescrites pour l'instruction devant le préfet des demandes pour les usines à créer sur les fleuves et rivières navigables.

Nous devons, en renvoyant à l'exposé qui en a été fait dans les n° 111, 112 et suiv. du présent titre, nous

Digitized by Google

borner à arrêter un instant l'attention sur quelques motifs particuliers d'opposition.

268. — L'administration est juge des oppositions inspirées par l'imminence d'un changement de nature à altérer les avantages que les riverains tirent de l'emploi des eaux pour l'irrigation, ou à diminuer la force motrice d'une usine préexistante, ou à occasionner une élévation de niveau ou un ralentissement d'écoulement funeste aux héritages voisins. Les questions soulevées par ces sortes d'oppositions sont, en effet, de celles dont le règlement appartient à l'administration. Elles se lient étroitement à la police des cours d'eau, tant sous le rapport de leurs avantages que sous le rapport des inconvénients qui leur sont inhérents.

269. — Quant aux réclamations suscitées par la rivalité, il n'en doit être tenu aucun compte. L'administration ne saurait se prêter à une idée de monopole; son devoir est au contraire, de favoriser le développement de l'industrie.

270. — Les questions à réserver aux tribunaux sont toujours les mêmes. (Voy. *supra*, n° 121.) « L'administration ne pouvant statuer sur les prétentions résultant de conventions privées, de servitudes ou de possessions acquises, si des oppositions de cette espèce lui étaient soumises, elle devrait, préjudiciellement, en renvoyer la connaissance aux tribunaux et surseoir à l'instruction de la demande jusqu'après la décision judiciaire. Plusieurs arrêts du conseil l'ont ainsi jugé. » (Voy. M. Daviel, t. II, n° 622, ord. 14 déc. 1825, de Causans; 18 janv. 1826, Bouis.) Les principes néanmoins, ne

s'opposent point à ce que l'administration s'abstienne de surseoir et passe outre. Il en résulte seulement que les effets de l'autorisation seront, dans ce cas, subordonnés à l'appréciation par les juges civils des titres et moyens du droit commun. Nous l'expliquerons bientôt plus au long.

271. — L'art. 6 du décret du 25 mars 1852 réserve au ministre le droit d'*annuler* ou *réformer* soit de son propre mouvement, soit sur la réclamation des parties intéressées, tout acte du préfet qui serait contraire aux lois ou aux règlements. C'est là une voie de recours ouverte contre tous les arrêtés préfectoraux, en matière d'autorisation d'usines. Celui qui sollicite l'autorisation et les tiers qui peuvent avoir intérêt à ce qu'elle soit refusée ou ne soit accordée que sous certaines restrictions, ont toujours la ressource d'appeler de la décision du préfet au ministre des travaux publics.

272. — L'affaire pourra-t-elle être portée plus haut?

En principe, les actes qui ont pour objet le règlement des usines hydrauliques ont leur source dans le pouvoir remis à l'administration pour la police des cours d'eau. Il est dès lors, vrai de dire que ces actes sont empreints du caractère d'actes purement administratifs et que, par conséquent, ils ne peuvent être déférés au conseil d'État par la voie contentieuse, que dans le cas où les formalités voulues par les lois et règlements n'auraient pas été remplies, et où les arrêtés ou décisions seraient dénoncés comme entachés d'excès de pouvoir. (Voy. décr. 2 août 1851, ville d'Elne; 31 mai 1851, Fresnel; 18 nov. 1852, Magnier.)

Digitized by Google

Cependant cette règle n'est absolue que dans son application à l'auteur de la demande. Elle cesse d'être opposable aux tiers, lorsqu'ils ont à faire respecter des droits confiés à la garde de la juridiction administrative. Je m'explique.

L'administration est maîtresse de disposer des pentes et chutes, nous l'avons reconnu ; mais elle est liée dans l'appréciation et l'octroi des demandes nouvelles, par les autorisations antérieurement délivrées. Le propriétaire d'un établissement régulièrement créé se plaint-il du préjudice que lui cause ou doit nécessairement lui causer la construction d'une usine pour laquelle une autorisation a été délivrée ; entreprend-il de démontrer que la force motrice qui lui avait été délivrée, se trouve diminuée ; le débat s'engage évidemment sur une question du domaine du contentieux administratif, et il ne saurait être jugé en dernier ressort, que par le conseil d'État. La jurisprudence, en effet, ne refusait, antérieurement au décret sur la décentralisation, la faculté du recours aux tiers lésés dans leurs *droits* par les ordonnances d'autorisation, que lorsqu'ils avaient comparu dans l'instruction et parce qu'elle assimilait, alors, l'ordonnance à une décision rendue au contentieux. (Voy. notre *Traité général*, tit. Ier, chap. Ier, nos 107 et 108.)

273. — Quant aux droits que les tiers tiennent de conventions, titres ou actes du droit commun et que les lois civiles mettent sous la protection des magistrats de l'ordre judiciaire, ils n'ont point à souffrir des arrêtés en matière d'autorisation d'usines. Le devoir des tribunaux saisis de réclamations fondées sur ces droits est de ne considérer l'acte administratif,

Digitized by Google

qu'il contienne ou non une réserve expresse, que comme une permission délivrée sous le rapport des intérêts dont l'appréciation et le règlement sont l'apanage de l'administration, et ne préjugeant rien relativement aux titres et aux moyens du droit commun. Un riverain soutient-il que le terrain sur lequel l'usinier se propose d'édifier ses constructions ou d'appuyer son barrage, est sa propriété, ou que le courant d'eau n'est qu'un canal de dérivation possédé comme propriété privée, ou bien qu'il jouit d'un droit de servitude inconciliable avec les travaux entrepris, ou bien enfin, que leur auteur s'est engagé, par une convention particulière, à ne rien changer au cours de la rivière, et spécialement, à ne point en élever le niveau, ce n'est point au gouvernement qu'il a à s'adresser ni par la voie contentieuse, ni par la voie administrative : toutes ces questions sont du ressort des tribunaux ordinaires ; elles sont réputées leur avoir été réservées ; rien n'est examiné ni jugé à leur égard. (Voy. ord. 15 août 1839, Fauquet-Delarue ; 5 déc. 1839, de Sade ; 27 juillet 1842, Gœpp ; décr. 18 nov. 1852, Magnier.) Et le principe ainsi posé, il est rationnel d'en conclure qu'au cas où les prétentions sont reconnues fondées, ce n'est point seulement un dédommagement qui est dû ; et qu'il est dans le droit et le devoir du juge de réprimer pour le passé, et d'interdire pour l'avenir, l'exécution des travaux, dans les points préjudiciables aux droits qu'il a mission de faire respecter.

Le conseil d'État ne se refuse point, que nous sachions, à souscrire à cette conséquence. La cour de cassation, au contraire, décide que la compétence

Digitized by Google

des tribunaux ne va pas jusqu'à ordonner, même en exécution d'un titre, la cessation, la destruction ou modification de travaux autorisés par l'administration ; et qu'ils ne peuvent être saisis que d'une action en *dommages et intérêts* (Voy. arr. 26 janvier 1841); mais il y a là une confusion. L'erreur de la cour de cassation est d'assimiler la résistance fondée sur un titre à la plainte motivée par un dommage. Le propriétaire qui assigne le porteur de l'autorisation délivrée par l'administration pour voir déclarer qu'il n'a point la propriété du terrain sur lequel il se propose d'édifier son usine ou d'appuyer son barrage, ou bien qu'il s'était engagé en vendant une usine déjà en exploitation à n'en pas construire une nouvelle dans un certain rayon, ne ramène pas le débat sur les points réglés par l'arrêté d'autorisation. (Voy. *supra*, n° 270.) Le juge n'a pas à craindre de venir se heurter contre un acte administratif. L'examen et la décision de l'administration n'ont porté, relativement aux droits et intérêts des tiers, que sur les inconvénients que l'établissement projeté pouvait avoir pour les propriétés riveraines. L'administration n'a fait, ainsi que nous l'expliquerons bientôt (Voy. *infrà*, n° 506) autre chose que procéder à un arbitrage entre celui qui demandait la concession et les maîtres des héritages que leur situation exposait à souffrir de la retenue des eaux. C'est aller contre sa propre pensée que de prêter à sa mesure une autre portée et de supposer qu'elle a entendu dominer et écarter les obstacles que son exécution pouvait rencontrer dans les titres du droit commun. Les termes mêmes des arrêtés protestent, le plus ordinairement et de la ma-

Digitized by Google

nière la plus énergique, contre toute supposition de ce genre : il y est expressément stipulé que l'autorisation n'est accordée que *sous réserve de tous droits résultant de titres et actes du droit commun*. Et on ne saurait se faire illusion sur l'intention qui dicte cette réserve. L'administration lorsqu'il y aurait lieu de recourir à une interprétation ou une appréciation préalable de l'office du juge civil, ne se dispense de surseoir à statuer que pour plus de rapidité et sur la foi de la précaution par elle prise de subordonner l'exécution des ouvrages qu'elle autorise à l'application à faire par les tribunaux des titres et actes du droit commun. Cela est si vrai que toutes les fois que ces actes lui paraissent assez clairs et positifs, elle se fait un devoir de refuser une autorisation dont le titulaire ne pourrait profiter, et de reconnaître ainsi qu'il n'est ni dans sa volonté ni dans son pouvoir de faire prévaloir les intérêts auxquels elle est chargée de pourvoir en cette matière, sur les droits confiés à la garde de l'autorité judiciaire.

274. — Les autorisations pour les rivières non navigables ni flottables ne comportent pas, dans l'exécution, de règles autres que celles tracées pour les cours d'eau dépendants du domaine public. (Voy. *supra*, n°s 129 et suiv.)

Le particulier qui souffre de l'inaccomplissement des conditions imposées, a la faculté de se plaindre à l'administration et de la solliciter d'intervenir pour ordonner la suspension des travaux. (Voy. ord. 9 nov. 1832, Suchetet.) Il a de plus, et c'est là qu'est sa plus efficace protection, le droit de saisir le tribunal civil d'une action à l'effet d'obtenir contre le maître

Digitized by Google

d'usines, condamnation à des dommages-intérêts et à la suppression de tout ce qui a pu être fait à l'encontre ou même simplement en dehors des prévisions de l'acte d'autorisation.

275. — Mais il n'est point impossible qu'il y ait préjudice causé aux tiers, sans que le maître d'usine s'écarte des limites et des conditions assignées à l'exploitation de son établissement. Supposons qu'en dépit des précautions prises pour la fixation du point d'eau, les terres environnantes soient exposées à des inondations plus ou moins fréquentes. Quelle sera, quant à ces dommages, la position des propriétaires?

L'administration est appelée, en matière de cours d'eau non navigables ni flottables, à faire la répartition des avantages qui, de leur nature, n'appartiennent à personne ou appartiennent à la généralité des riverains; et pour l'accomplissement de cette mission, elle a été investie d'un véritable pouvoir de police. La loi des 28 sept.-6 oct. 1791, dont la disposition est reproduite, notamment dans l'arrêté du 19 ventôse an VI, le dit : « Les propriétaires ou fer-« miers des moulins et usines construits ou à con-« struire... seront forcés de tenir les eaux à une hau-« teur qui *ne nuise à personne, et qui sera fixée* par « l'administration de département, d'après l'avis de « l'administration de *district.* » (Voy. art. 16.) L'administration intervient donc afin de concilier, pour le plus grand avantage de la société, la protection due à l'industrie avec le respect dû à la propriété. Elle n'a pas seulement à se préoccuper des exigences de sûreté, de salubrité ou même de l'économie à suivre dans l'aménagement des eaux, elle a aussi à

Digitized by Google

examiner et à trancher la question d'innocuité vis-à-vis des droits et intérêts particuliers. C'est au point de vue du préjudice à redouter pour les propriétaires voisins, du plus ou moins d'élévation à assigner au niveau des eaux, comme une sorte d'arbitrage qui lui est confié. Les tribunaux ne sauraient par conséquent, même sous prétexte de remédier à une cause de préjudice pour les tiers, s'immiscer dans l'appréciation de ces rapports et revenir sur les points réglés par l'acte d'autorisation. Toute décision dont l'effet pourrait être de modifier ou altérer l'état de choses arrêté par l'administration leur est interdite. L'unique ressource, pour obtenir qu'il soit remédié au mal, est d'en appeler au bon vouloir de l'administration et de la prier de *reviser* le régime de l'usine. Est-ce à dire pour cela que du moment qu'un établissement aura été autorisé, les tiers seront sans action pour obtenir réparation du dommage qu'il pourrait leur causer ? Non ; les tiers s'armeront du principe que réparation est due pour le dommage causé par tout fait quelconque de l'homme (Voy. art. 1382, C. Nap.), et ils auront une action en dommages et intérêts. Cette doctrine est celle qui nous a conduit à accorder un droit à indemnité aux tiers lésés par le voisinage des manufactures dangereuses, incommodes ou insalubres. (Voy. notre *Traité général*, tit. II, chap. II, n° 621.) Elle a évidemment inspiré une ordonnance rendue sur conflit, à la date du 18 juillet 1838, dont les motifs sont conçus ainsi : « Considérant en droit, que, aux « termes des lois de 1790 et 1791 sur les cours d'eau, « l'administration a droit d'autoriser les établisse- « ments d'usines sur les rivières navigables ou non

Digitized by Google

« navigables, et de fixer la hauteur des eaux ; que si, « par suite de mesures autorisées par l'administra- « tion, les riverains éprouvent quelques dommages, « ils peuvent, même sans attaquer les actes, réclamer « des dommages-intérêts, et les réclamer devant les « tribunaux ; mais que s'ils se plaignent que des éta- « blissements autorisés par l'administration ont rendu « la pente plus ou moins rapide ou font refluer les « eaux sur leur propriété, cette réclamation, qui tend « à faire révoquer ou modifier l'acte administratif, « ne peut être portée devant l'autorité judiciaire ;

« Considérant, en fait, que la demande du sieur « Millet tendait, non à obtenir des dommages-inté- « rêts pour le préjudice que lui aurait occasionné « l'exécution de l'ordonnance royale du 25 octobre « 1826, mais à empêcher cette exécution elle-même ; « qu'ainsi, elle ne pouvait être soumise à l'autorité « judiciaire. » La cour de cassation elle-même ne nous semble pas exprimer autre chose, lorsqu'elle dit dans l'arrêt, plus haut cité, du 14 février 1833 : « Que « si, par suite des mesures autorisées par l'adminis- « tration, les riverains éprouvent quelque dommage, « ils peuvent, même sans attaquer cet acte, réclamer « des dommages-intérêts, et les réclamer devant les « tribunaux ; mais que, s'ils se plaignent que les éta- « blissements autorisés par l'administration ont dimi- « nué la hauteur des eaux qui traversent leurs propriété- « tés, ou en ont rendu la pente plus ou moins rapide, « cette réclamation, qui tend à faire révoquer ou mo- « difier l'acte administratif, doit être portée devant « l'autorité administrative. » On sait d'ailleurs, que la cour ne s'arrête pas là et qu'égarée par une confu-

Digitized by Google

sion que nous croyons avoir dissipée, elle n'accorde qu'une action en dommages-intérêts même pour la défense des droits résultant de titres et actes du droit commun. (Voy. *supra*, n° 273.)

276. — Je ne m'arrête point aux modifications et changements que les industriels peuvent avoir à faire subir à leurs usines, non plus qu'aux réparations et reconstructions qui peuvent devenir nécessaires. Ce que nous en avons dit relativement aux usines établies sur les cours d'eau navigables, convient également à celles qui empruntent leur force motrice aux cours d'eau non navigables ni flottables. (Voy. *suprà*, n°s 132 et suivants.)

277. — Il est de règle d'assigner dans l'arrêté d'autorisation, un délai pour en user. Le conseil d'État reconnaît d'ailleurs, qu'en l'absence de toute prévision à cet égard, la déchéance peut encore être encourue pour cause d'inaction. On lit dans une assez récente décision :

« Considérant que la pente des cours d'eau n'étant « pas susceptible de propriété privée, la concession « de l'emploi de cette pente n'est faite par l'admi- « nistration qu'à la condition d'user de la faculté con- « cédée, et qu'il appartient au ministre des travaux « publics d'apprécier, sauf recours au conseil d'État, « si, à raison des circonstances, le concessionnaire « ne doit pas être considéré comme déchu de l'auto- « risation dont il n'a pas usé ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le « sieur Magnier, autorisé par ordonnance du 8 mai « 1822, à établir une usine sur la rivière du Hamel, « n'a pendant plus de vingt-cinq ans, témoigné par

Digitized by Google

« aucun commencement d'exécution l'intention de « faire usage de l'autorisation qu'il avait obtenue, et « que cette intention ne s'est même manifestée par « aucune opposition de sa part, dans le cours de l'in- « struction régulière et contradictoire qui a précédé « l'ordonnance réglementaire de l'usine du sieur « Louis ; que, dans ces circonstances, le ministre des « travaux publics a pu, sans excéder ses pouvoirs, « déclarer le sieur Magnier déchu du bénéfice de l'or- « donnance précitée du 8 mai 1822, et ordonner d'in- « struire à nouveau sa demande à l'effet de procéder, « s'il y avait lieu, à une nouvelle autorisation en sa « faveur. » (Voy. décr. 18 nov. 1852, Magnier.)

278. — Après avoir envisagé les actes d'autorisation dans leurs rapports avec les droits et intérêts d'ordre privé et avec les réclamations qu'ils peuvent susciter de la part des particuliers, nous avons à porter les regards sur les droits et intérêts d'ordre public dont la conservation est remise aux soins exclusifs de l'autorité administrative, et auxquels il est pourvu par l'exercice d'un pouvoir qui n'est autre que le pouvoir de police.

Le pouvoir de police, en matière de cours d'eau, n'a pas seulement pour mission de parer aux dangers et inconvénients qu'ils sont susceptibles d'occasionner pour tout ou partie de la société. Il a également pour but la direction des eaux en vue de l'utilité générale. (Voy. L. 20 août 1790, ch. VI.)

Il est de l'essence du pouvoir de police, nous n'avons qu'à le rappeler ici, d'échapper à toutes les entraves et d'écarter tous les obstacles. Destiné à protéger les intérêts confiés à sa garde contre tout

Digitized by Google

ce que les circonstances et les événements peuvent avoir de variable, d'imprévu, il n'est lié ni par les stipulations des particuliers entre eux, ni par les actes des dépositaires des autres branches du pouvoir exécutif ; ses propres actes n'ont rien de définitif ni d'irrévocable vis-à-vis de lui-même. La mesure prise aujourd'hui, dans un intérêt de police, peut être, dès demain, modifiée ou remplacée par une mesure différente ou contraire, pourvu qu'elle soit également motivée par un intérêt de police.

Les monuments de la jurisprudence témoignent de l'application de ces principes en matière d'établissements hydrauliques. Que l'usinier ait pour lui une longue possession (Voy. ord. 17 janv. 1831, Petel de la Haroe; 27 févr. 1836, Boone; 9 juin 1842, comte d'Andlau), ou des titres du droit commun (Voy. ord. 13 févr. 1840, veuve Lissot), ou même une ordonnance d'autorisation ancienne (Voy. ord. 28 mars 1838, Clavier), ou récente, l'administration n'en a pas moins le droit et le devoir de lui imposer les mesures qu'elle juge propres à prévenir ou à faire cesser tout dommage public, ou à conformer le régime des eaux à l'intérêt commun. (Voy. ord. 20 février 1849, Bourdil; 30 janv. 1847, Lambot de Fougères.)

La légitimité des mesures prescrites en vertu de ce pouvoir de l'administration n'est jamais subordonnée qu'à deux conditions, il faut : 1° que l'intérêt qu'elles sont destinées à garantir rentre bien dans la catégorie des intérêts de police ; qu'il réunisse les caractères d'un intérêt public, ou de l'un des intérêts

Digitized by Google

collectifs dont le règlement est confié à l'administration (Voy. ord. 25 avril 1842, Senoble); 2° que les mesures soient bien conçues, qu'elles répondent au but indiqué pour les justifier.

L'appréciation de la première condition est du ressort de l'autorité administrative. C'est à elle de rechercher et de distinguer partout l'intérêt général, qu'elle a mission de protéger et de défendre contre toute atteinte. Le propriétaire d'une usine prétend-il que l'intérêt qui a motivé une mesure prise contre lui d'office, ou sur la plainte de tiers lésés, est purement individuel, et à ce titre, ne saurait donner lieu qu'à une contestation privée, l'autorité administrative en décide : seulement, la question étant d'ordre juridique, elle est susceptible de se porter devant le conseil d'État par la voie contentieuse. (Voy. ord. 18 mai 1837, marquis de la Briffe; 13 février 1840, veuve Lissot; 20 févr. 1840, Bourdil; décr. 4 mai 1854, syndicat des arrosages de Sainte-Cécile.) Quant à l'efficacité des mesures ordonnées, la question est trop évidemment de l'office de l'administrateur pour qu'on songe à en faire un moyen de recours.

Nous avons d'ailleurs à faire remarquer que les actes dont l'objet est d'ordonner les mesures commandées par l'utilité publique n'impliquent pas simplement, comme les actes d'autorisation, une *concession*, et qu'ils constituent des *prescriptions*.

279. — Jusqu'ici, nous avons successivement considéré les divers actes que comporte l'exercice du pouvoir de police en matière de cours d'eau et nous avons, pour plus de clarté, constamment supposé que ces actes ne renfermaient que des dispositions

Digitized by Google

individuelles. Il est temps d'entrer dans la réalité des faits et de nous placer en face des circonstances qui font, le plus ordinairement, à l'administration une nécessité de pourvoir tout à la fois et sur divers points, à la répartition de l'usage des eaux et aux précautions à prendre pour les diriger ou les contenir. Il arrive journellement que l'attention de l'autorité est appelée par les rapports de ses agents ou les plaintes des particuliers, sur les abus que comporte le mode de jouissance suivi par les maîtres d'usines ou les propriétaires de prairies. Tantôt on signale le danger des inondations, avec d'autant plus de raison parfois, qu'elles sont déjà venues et qu'on en craint le retour (Voy. ord. 24 janv. 1834, Lambin); tantôt on dénonce les conséquences funestes pour les usiniers ou pour les arrosants, des travaux entrepris par l'un d'eux (Voy. ord. 31 oct. 1833, Martel); souvent aussi, on a à déplorer le défaut d'ordre et d'économie dans la répartition des eaux entre ceux qui en ont l'usage. (Voy. ord. 23 août 1836, Laperche.) Dans tous ces cas, l'administration a le pouvoir de remédier au mal. Elle procède alors par voie d'arrêtés collectifs; et des dispositions que contiennent ces arrêtés, les unes ont pour but de régler les rapports des usiniers entre eux et participent du caractère des actes d'autorisation, les autres ont pour but de satisfaire aux exigences de l'intérêt public et doivent être acceptées à titre de prescriptions de police. Ces sortes d'arrêtés sont particulièrement désignés sons la dénomination de *règlements d'eau* (1).

(1) Il ne faut pas confondre les règlements d'eau avec les règlements de police. Les règlements de police n'ont qu'un seul but,

Digitized by Google

280. — Il résultait d'un avis du conseil d'État du 2 nivôse an XIV, et d'un avis du comité de l'intérieur du 31 octobre 1817, que les dispositions générales prises, en matière de cours d'eau, par les préfets ou même par le ministre, étaient susceptibles d'être annulées, sur la plainte des particuliers, comme entachées d'excès de pouvoir. Le conseil d'État ne reconnaissait en effet, qualité à ces fonctionnaires que pour préparer et soumettre au chef du gouvernement les règlements d'eau (Voy. ord. 9 mai 1834, Avignon; 18 juin 1846, Blanc), pourvoir à leur exécution lorsqu'ils avaient été émis par l'autorité royale (Voy. ord. 7 avril 1846, Piedfer, Dessaudrais), et prendre des mesures provisoires en cas d'urgence. (Voy. décr. 8 avril 1852, Lascours.)

Mais le décret du 25 mars 1852 a entièrement changé cet état de choses; les préfets sont aujourd'hui investis de la plénitude du pouvoir de police sur les cours d'eau non navigables, de sorte qu'il n'y a plus à examiner si les mesures prescrites sont spéciales ou générales, provisoires ou définitives, ou si elles modifient, innovent, ou ne constituent que l'exécution d'un règlement préexistant.

281. — Les formalités pour l'instruction des de-

l'intérêt général; ils ne se préoccupent des droits privés que pour en approprier l'exercice aux exigences de l'ordre public. L'objet principal des règlements d'eau est, au contraire, d'intervenir entre des droits privés pour les régler et les concilier, et encore bien que leurs dispositions à cet effet, soient dominées par certaines considérations d'intérêt général, assez puissantes pour que leur application ait dû être garantie par une sanction pénale, elles n'en doivent pas moins être distinguées des prescriptions de police proprement dites, qui n'y tiennent que la plus petite place.

Digitized by Google

mandes d'autorisation sont aussi celles à suivre pour les règlements d'eau.

282. — Nous faisions remarquer tout à l'heure, que l'administration se propose, en même temps, de déterminer les droits respectifs des maîtres d'usines et d'édicter des mesures d'utilité générale, et qu'il importait de ne pas confondre les dispositions qui répondaient à ces deux objets. Cette distinction devient nécessaire dès qu'on s'engage dans l'instruction qui doit précéder et amener le règlement.

L'appréciation des observations et réclamations qui se rapportent aux intérêts et droits des riverains, maîtres d'usines ou propriétaires de terrains à arroser, est attribuée à l'autorité administrative. Elles sont tranchées par le règlement d'eau, sans qu'on ait à se préoccuper de la nature et de la force de ses dispositions. Il n'en est pas de même des réclamations fondées sur les titres et moyens du droit commun. L'administration n'a-t-elle en vue qu'une répartition des avantages à tirer du cours d'eau, elle n'intervient, nous l'avons dit, que pour faire ce que les titres et actes particuliers n'ont pas fait, et non pour détruire ce qu'ils ont pu faire. Elle tient donc compte de ces titres et actes : elle les applique s'ils sont clairs et positifs; et s'ils lui semblent devoir être soumis à une appréciation ou à une interprétation, elle surseoit à son opération pour laisser le temps d'en appeler aux juges, ou se fait un devoir de ne statuer elle-même que sous réserve des jugements à obtenir. (Voy. *suprà*, n° 504.) A-t-elle, au contraire, à pourvoir à un intérêt général, et sa prescription tend-elle à assurer l'ordre public, constitue-t-elle, en un mot, une prescription

Digitized by Google

de police, son action est dégagée de toute entrave. C'est le privilége du pouvoir de police de ne se trouver jamais ni engagé, ni compromis. (Voy. *supra*, n° 278). L'administration, armée de ce pouvoir, ne saurait être arrêtée ni par la possession la plus longue, ni par les actes d'autorisation les plus récents, ni par les titres du droit civil les plus formels et les plus respectables. (Voy. ord. 24 janvier 1834, Lambin; 13 nov. 1835, Delamarre.)

283. — Si indépendant et absolu que soit ce pouvoir, il ne faut cependant pas se méprendre sur son étendue; il n'est indépendant et absolu que dans la sphère des intérêts qui lui ont été confiés, et il ne lui appartient d'écarter l'effet des titres et actes que dans ce qu'ils peuvent avoir de préjudiciable à l'ordre public, que la loi protége contre toute aliénation et toute prescription.

A l'égard de la propriété privée, l'utilité publique, sans doute, n'est point sans privilége; mais la loi règle et les sacrifices qu'elle a à supporter et les formes à suivre pour les lui imposer. L'exercice du pouvoir de police n'est légitime qu'autant que ses prescriptions n'atteignent que les choses soumises à son empire, soit qu'il dispose des intérêts qui lui sont confiés, soit qu'il fasse cesser les entreprises qui leur sont contraires. L'administration est en droit d'enjoindre la démolition ou l'abaissement d'un barrage, car c'est là un ouvrage édifié en vertu de droits dont le règlement lui est réservé. De même pour les prises d'eau, il lui appartient à tout instant d'en modifier le système et les conditions, en vue de l'intérêt public. On ne lui contesterait pas non plus, le droit de

Digitized by Google

mettre fin à un état de choses réalisé sur une propriété privée, en vertu du droit d'user et d'abuser que reconnaît la loi, s'il avait pour résultat d'occasionner un dommage public. Supposons que le défaut de curage d'un bassin destiné à recueillir les eaux dérivées d'un courant menace la salubrité : à coup sûr, l'autorité chargée de pourvoir à ce grave intérêt pourra fort bien enjoindre et faire au besoin exécuter, aux frais du propriétaire, les travaux nécessaires. On n'aurait là, en effet, qu'à procéder à l'application pure et simple de la maxime qui veut que le droit de disposer de sa chose n'aille point jusqu'à causer un dommage à autrui. Mais l'administration, au lieu de veiller sur l'usage fait de la propriété pour empêcher qu'il ne préjudicie aux droits du public ne saurait agir directement sur elle et prescrire au riverain d'abandonner telle ou telle portion de son héritage, ou d'en changer la disposition *naturelle*, ou bien de construire tel ou tel ouvrage destiné à favoriser l'écoulement dans l'intérêt commun. Ce seraient là autant d'envahissements sur le domaine des droits créés et garantis par les lois civiles.

284. — La faculté de l'appel au ministre est ouverte contre les règlements d'eau arrêtés par les préfets. Pour le recours au conseil d'État, nous sommes ramenés à la distinction établie entre les dispositions qui n'ont pour objet que de déterminer les droits respectifs des usines pour lesquelles le règlement est fait, et les dispositions qui ont pris place dans l'arrêté à titre de prescriptions de police. Tandis que les premières suivent le sort des actes d'autorisation (Voy. *suprà*, n° 272), les principes applicables aux

Digitized by Google

autres sont ceux qui régissent les règlements de police générale. (Voy. notre *Traité général*, t. Ier, chap. III, n° 360.)

285. — Indépendamment de la répression des contraventions aux règlements d'eau par la voie pénale, les particuliers ont la ressource d'en réclamer l'exécution, en vue de leur intérêt privé, par la voie civile. Les obligations qu'ils imposent revêtent, de particulier à particulier, le caractère des obligations dont l'accomplissement est prévu et réglé par les lois civiles.

Un riverain veut-il faire ordonner la destruction de travaux qu'il présente comme nuisibles à ses intérêts et comme contraires aux prescriptions du règlement général (Voy. ord. 3 mai 1832, Soulé), ou réclamer des dommages-intérêts pour inexécution des conditions mises à sa charge (Voy. ord. 16 mars 1836, Angiboust), la question est du ressort des tribunaux ordinaires. Seulement, à défaut de précision et de clarté de l'acte, le juge civil, qui n'a pas de délégation expresse pour procéder à son application juridique, est tenu de surseoir, afin de laisser aux parties le loisir de se retirer devant le juge de l'ordre administratif.

286. — L'interprétation qu'il s'agit d'obtenir, dans ce cas, est une interprétation de doctrine qui doit être demandée par la voie contentieuse, non au conseil de préfecture, mais au conseil d'État directement, s'il s'agit d'une ordonnance ou d'un décret, car c'est au conseil d'État qu'est réservé l'examen et l'appréciation de tous les actes émanant de l'autorité souveraine (Voy. ord. 29 janv. 1841, Payssé), et au préfet, si le règlement est émané de ce fonctionnaire,

Digitized by Google

en vertu du décret de décentralisation. (Voy. décr. 18 mai 1854, Follet.)

Au contraire, lorsque l'interprétation est demandée en dehors de tout débat juridique, que les intéressés, frappés de l'obscurité ou de l'insuffisance des dispositions qui les régissent, vont au-devant des difficultés et sollicitent l'administration de compléter l'expression de sa volonté, l'interprétation n'est plus une interprétation à obtenir avec le seul secours du raisonnement et de l'analyse; il y a à procéder par voie d'autorité. Le préfet doit être saisi dans la forme purement administrative. (Voy. ord. 27 avril 1838, baron d'Houdemare; décr. 25 mars 1852, art. 4, tabl. D, n° 4.)

287. — Il en est de même de toute réclamation tendant à faire modifier ou changer un règlement existant. La demande est faite et s'instruit suivant les règles prescrites pour les cours d'eau qu'il s'agit de réglementer pour la première fois.

288. — En dehors des mesures commandées par des exigences de police, la condition des usines ne le cède en rien à celle des divers biens du domaine privé. Les droits des maîtres d'usines sont vis-à-vis des particuliers, garantis par la loi civile. A l'encontre de l'État ou de ses représentants, leur protection est dans la loi du 16 septembre 1807. Mais ici, l'indemnité est de règle générale (Voy. *supra*, n° 140); dédommagement est dû pour tout préjudice causé par le fait de l'État, ou des entrepreneurs qui agissent en son nom. Un cours d'eau jusque-là non navigable, est-il affecté à la navigation ou au flottage, ou a-t-il à fournir des eaux pour l'alimentation d'un canal,

Digitized by Google

la position de l'entrepreneur vis-à-vis des établissements hydrauliques auxquels le cours d'eau donnait le mouvement, est celle qu'il aurait vis-à-vis d'une propriété ordinaire. Les maîtres d'usines ont contre lui une action en indemnité pour la suppression ou diminution de force motrice, ou pour le chômage temporaire que l'exécution des travaux a pu entraîner pour leurs établissements.

239. — On a été amené par la doctrine qui place les cours d'eau non navigables ni flottables dans la classe des choses qui n'appartiennent à personne (Voy. *supra*, n° 209), à décider que la suppression même complète de la force motrice d'une usine constitue non un fait d'expropriation de nature à donner lieu à l'application de la loi du 3 mai 1841, mais un simple *dommage*, dont la réparation doit être demandée et obtenue conformément à la loi du 16 sept. 1807 et que, par conséquent, l'action en indemnité ne peut être portée que devant le conseil de préfecture. (Voy. ord. 17 déc. 1847, héritiers Pinon ; décret 13 août 1851, Rouxel.)

La jurisprudence, en proclamant cette compétence du conseil de préfecture, a pris soin de dire que dans le cas où la demande d'indemnité soumise au conseil de préfecture portait tout à la fois, sur la suppression de la force motrice et sur la destruction des bâtiments ou du matériel de l'usine, le devoir du conseil de préfecture était de n'en connaître que dans son rapport avec le préjudice résultant de la suppression de la force motrice, et que l'indemnité due pour les bâtiments ou le matériel devait être réglée par le juge civil. Il faut aller plus loin.

Digitized by Google

290. — L'action en indemnité que nous prévoyons et pour laquelle nous traçons ici des règles, n'a trait qu'aux faits qui n'impliquent pas une dépossession directe et absolue, et dont le résultat est d'entraîner un dommage, et non pas l'expropriation d'un bien-fonds. Pour les faits qui ont un autre caractère, et, par exemple, lorsqu'il est nécessaire pour l'exécution d'un travail d'utilité publique, d'envahir la propriété d'autrui et de s'en emparer, il n'y a pas de différence à établir entre les usines et les autres biens-fonds. Que la construction élevée sur un terrain soit affectée à une usine ou serve à l'habitation, le propriétaire n'en peut être dessaisi qu'en vertu et dans les formes de la loi sur l'expropriation, du 3 mai 1841.

On a même, alors, à se prévaloir des art. 21, 22 et 39 de cette loi pour l'indemnité applicable à la force motrice, c'est-à-dire que l'on doit considérer le règlement de cette indemnité comme un accessoire au règlement de l'indemnité à payer pour l'acquisition de l'emplacement et des bâtiments. Le jury statue sur le tout ; et la seule précaution à prendre par lui, ou par le tribunal, est de réserver à l'autorité administrative l'appréciation ou l'interprétation, s'il y a lieu, des titres de l'usine. Voici une décision claire et formelle sur ces divers points : « Vu l'arrêté de conflit « pris le 29 avril 1852, par le préfet du département « des Bouches-du-Rhône, dans une instance pen- « dante devant le tribunal civil de Marseille entre le « sieur Brest, propriétaire à Roquevaire, et ledit « préfet représentant l'État; vu la décision en date « du 3 février 1846, par laquelle le jury spécial

Digitized by Google

« chargé de régler les indemnités dues aux propriétaires dépossédés pour l'exécution des travaux de rectification de la route nationale n° 96, dans la traverse de la commune de Roquevaire, fixe l'indemnité due au sieur Brest, l'un de ces propriétaires, à la somme de 45,453 francs, qui serait réduite à celle de 35,453 francs, dans le cas où il serait décidé par l'autorité compétente que le sieur Brest n'a aucun droit, soit à la prise d'eau sur l'Huveaunne, soit au barrage et à la roue hydraulique sur le canal des moulins de la dame Foltz.

« Vu le décret du 25 juillet 1849, qui autorise le sieur Brest à dériver une partie des eaux de l'Huveaunne ;

« Vu l'exploit, en date du 28 avril 1851, par lequel le sieur Brest fait assigner le préfet des Bouches-du-Rhône à comparaître devant le tribunal civil de Marseille, pour entendre dire : que le requérant a droit à la jouissance des eaux de l'Huveaunne traversant la propriété qu'il possède à Roquevaire, soit pour l'irrigation de ce domaine, soit pour l'alimentation d'une fabrique de savon, et que ce droit était préexistant à l'expropriation de la parcelle de sadite propriété qui a été employée pour la rectification de la route nationale n° 96 ; en conséquence, entendre décider que la somme de 10,000 francs versée par l'administration dans la caisse des dépôts et consignations appartient au requérant, qui, en vertu du jugement à intervenir et sans autre, sera autorisé à en exiger le paiement du préposé de ladite caisse ;...

« Considérant que l'action intentée devant le tri-

Digitized by Google

« bunal civil de l'arrondissement de Marseille par le « sieur Brest a pour objet de faire décider : 1° Qu'au « moment où il a été exproprié d'une portion de son « domaine dans la commune de Roquevaire pour la « rectification de la route n° 96, il avait droit à la « jouissance des eaux de l'Huveaunne, soit pour l'ir- « rigation de sa propriété, soit pour le service d'une « fabrique de savon ; 2° que, par suite, attribution « lui sera faite de la somme de 10,000 francs, que « l'État a dû verser à la caisse des dépôts et consigna- « tions pour l'exécution de la décision, prise le 3 fé- « vrier 1846 par le jury spécial chargé de régler les « indemnités dues aux propriétaires expropriés pour « la rectification de la route n° 96, dans la traverse « de la commune de Roquevaire ; que, pour repousser « la demande du sieur Brest, le préfet des Bouches- « du-Rhône, au nom et dans l'intérêt de l'État, sou- « tient que la prise d'eau pratiquée et les ouvrages « faits par ledit sieur Brest ne peuvent être considérés « comme formant un établissement légal, attendu « qu'ils auraient été exécutés sans l'autorisation de « l'administration, contrairement aux lois des 22 sep- « tembre 1789, 8 janvier 1790, 12-20 août 1790, « 28 septembre-6 octobre 1791 et 16 septembre 1807; « que le sieur Brest, tout en reconnaissant que la « prise d'eau et les ouvrages dont il s'agit ne remon- « tent pas au delà de l'année 1797, prétend qu'à « raison de leur nature et de leur situation, ils ont « pu être établis régulièrement sans l'autorisation de « l'administration.

« Considérant que, d'après les lois ci-dessus men- « tionnées, l'autorité administrative est chargée de

Digitized by Google

« la police des cours d'eau ; qu'il lui appartient de « reconnaître si les usines et autres ouvrages qui sont « établis sur les cours d'eau et qu'il est utile de sup- « primer, déplacer ou modifier pour l'exécution de « travaux publics, ont un établissement légal ; que « ces attributions comportent le droit de rechercher « et de décider si les ouvrages supprimés, déplacés « ou modifiés sont de ceux qui ne peuvent être régu- « lièrement établis sans l'autorisation de l'adminis- « tration ; que, dès lors, le préfet des Bouches-du- « Rhône était fondé à demander que, avant de pro- « noncer sur l'attribution réclamée par le sieur Brest « de la somme de 10,000 fr. versée par l'État à la « caisse des dépôts et consignations, le tribunal de « l'arrondissement de Marseille renvoyât ledit sieur « Brest devant l'autorité administrative pour faire « reconnaître si la prise d'eau qu'il a pratiquée dans « l'Huveaunne et les ouvrages par lui exécutés pour « l'irrigation de son domaine et le service de son « usine, formaient un établissement légal ;

« Art. 1er. L'arrêté de conflit pris, le 29 avril 1852, « par le préfet des Bouches-du-Rhône, est confirmé « en tant qu'il revendique pour l'autorité adminis- « trative le droit de reconnaître : 1° Si la prise d'eau « et les ouvrages par lui exécutés n'ont pu être faits « régulièrement sans l'autorisation de l'administra- « tion ; 2° En cas d'affirmative, si l'établissement de « la prise d'eau et des ouvrages doit être considéré « comme légal. » (Voy. décr. 21 juillet 1853, Brest.)

291. — L'art. 48 de la loi du 16 sept. 1807 est applicable aux usines situées sur les cours d'eau non navigables comme à celles situées sur les cours d'eau

Digitized by Google

navigables. (Voy. décr. 9 févr. 1854, Laroche.) La question de savoir si l'usine a une existence légale est préjudicielle à la question du droit à indemnité. (Voy. ord. 16 janv. 1846, comp. du canal de la Sambre à l'Oise; décr. 8 juin 1850, Bergère.)

Le conseil d'État admet les communes à participer au bénéfice de cette exception. (Voy. ord. 17 déc. 1847, héritiers Pinon). C'est là sans doute, une conséquence toute spéciale de l'assimilation des travaux d'utilité publique communale aux travaux à la charge de l'État. (Voy. notre *Traité général*, tit. II, chap. VI, n° 354.)

292. — La loi n'a dit nulle part que pour l'évaluation des indemnités, le conseil de préfecture devrait nécessairement faire procéder à une expertise. Nous sommes dès lors, disposé à croire qu'elle a entendu ne pas déroger en ce point aux règles générales et laisser au juge le choix des moyens de s'éclairer. (Voy. décr. 29 nov. 1851, Cie de la navigation du Drot.) Mais du moment que le conseil de préfecture a recours à un avis d'experts, les règles tracées pour les expertises par l'art. 56 de la loi du 16 sept. 1807 sont de rigueur. (Voy. ord. 9 déc. 1843, Cristinacce; décr. 8 juin 1850, Bergère; 22 juin 1850, comp. du chemin de fer de Strasbourg à Bâle.) C'est ainsi que les experts doivent prêter le serment préalable, à peine de nullité de leurs opérations. (Voy. décr. 8 juin 1850, Cie de la navigation du Drot.)

293. — Nous avons fait remarquer relativement aux usines édifiées sur les cours d'eau navigables, que dans l'évaluation des indemnités, il ne devait être tenu aucun compte des changements apportés,

Digitized by Google

sans autorisation, aux ouvrages extérieurs, aux conditions hydrauliques de l'établissement; mais qu'il fallait, au contraire, dans l'appréciation du préjudice pour lequel réparation était due, prendre l'usine dans son état intérieur et avec tous les développements et l'importance donnés à l'exploitation au jour où elle avait été atteinte. (Voy. *suprà*, nos 144 et 145.) Cela n'est pas moins vrai des usines mues par les cours d'eau non navigables. On lit dans une décision rendue au profit de la compagnie du canal de la Sambre à l'Oise : « Qu'il résulte de l'instruc-
« tion que depuis l'adjudication nationale dont l'u-
« sine du sieur Boulogne a été l'objet le 11 juin 1791,
« des changements ont été opérés dans les ouvrages
« extérieurs de cette usine sans la permission de l'au-
« torité ; que l'indemnité due au sieur Boulogne ne
« pouvant être basée que sur l'état légal de l'usine,
« il s'ensuit que dans le règlement de ladite indem-
« nité, il ne doit pas être tenu compte des change-
« ments précités, et que, sans pouvoir dans aucun cas
« excéder le dommage éprouvé réellement et de fait
« par le sieur Boulogne, ladite indemnité doit être
« uniquement calculée d'après le préjudice que ce
« propriétaire aurait eu à souffrir, si, lors des prises
« d'eau effectuées par la compagnie concessionnaire,
« l'usine eût encore été, quant à ses ouvrages exté-
« rieurs, dans les conditions hydrauliques où elle se
« trouvait le 11 juin 1791. » (Voy. décr. 22 nov. 1851, comp. du canal de la Sambre à l'Oise.) Dans une autre affaire également soumise au conseil d'État, le maître d'usine avait ajouté à un simple moulin à blé une filature de 1,300 broches et demandait

Digitized by Google

que, dans le calcul de l'indemnité à lui allouer pour chômage, il lui fût tenu compte de cette amélioration ; et il a été, en effet, décidé que *les modifications opérées dans le régime intérieur de l'usine n'avaient rien changé à ses conditions hydrauliques ; et que dès lors, c'était à tort que le conseil de préfecture n'avait pas réglé l'indemnité sur le tort fait à l'usinier eu égard à l'état dans lequel se trouvait l'usine.* (Voy. décr. 29 nov. 1851, Rouyer.)

294. — « L'arrêté en forme d'instruction du 19 thermidor an VI, rendu pour l'exécution de l'arrêté du 19 ventôse de la même année, voulait que les autorisations que l'on serait obligé de solliciter pour établir des usines sur *tous les cours d'eau en général* continssent cette clause « qu'il n'y aurait pas d'indemnité due par l'État toutes les fois que l'administration jugerait à propos de faire des dispositions nouvelles pour l'avantage de la navigation, du commerce et de l'industrie. »

« Mais ce fut en 1810 seulement que l'insertion d'une clause de cette nature dans les actes d'autorisation des usines situées sur les cours d'eau non navigables ni flottables, passa d'une manière absolue dans les usages de l'administration. A la date du 20 août 1810, M. le ministre de l'intérieur prit en effet, sur l'avis du conseil d'État, une décision portant que la clause dont il s'agit était applicable aux cours d'eau non navigables ni flottables aussi bien qu'aux cours d'eau navigables et flottables. Le 21 novembre 1817, le conseil d'État rendit dans le même sens un nouvel avis qui fut approuvé par M. le ministre de l'intérieur ; et plus tard, des réclamations

Digitized by Google

s'étant produites à ce sujet auprès de M. le directeur général des ponts et chaussées, ce dernier, par une lettre du 11 mai 1829, repoussa ces réclamations comme mal fondées.

« Durant cette première période de 1810 à 1829, 8,500 autorisations furent accordées sans condition sur des cours d'eau non navigables ni flottables ; mais à la fin de l'année 1829, un revirement subit s'opéra dans les usages de l'administration ; la clause de non-indemnité cessa d'être attachée aux actes d'autorisation, et c'est à ce nouvel état de choses que MM. de Cormenin (*Dr. adm.*, 5e édit., t. Ier, p. 508), Tarbé de Vauxclairs (*Dict.*, vis *Moulins et usines*), Jullien (*Annales des ponts et chaussées*, année 1837, t. Ier des *Mémoires*, p. 33) et Dufour (*Dr. adm.*, t. II, p. 430) se réfèrent lorsqu'ils disent que cette clause n'est plus insérée aujourd'hui que dans les concessions d'usines sur les rivières navigables ou flottables, et que si on l'insère quelquefois dans les autorisations relatives aux cours d'eau non navigables ni flottables, c'est seulement dans le cas où l'administration prévoit devoir affecter prochainement le cours d'eau à la navigation et au flottage, ou en faire emploi pour l'alimentation d'un canal ou d'une rivière canalisée.

« Quoi qu'il en soit, en 1841, la question ayant été soumise en termes généraux au conseil d'État à l'occasion de deux affaires, dont l'une était relative à une usine très-anciennement établie, et dans le jeu de laquelle on demandait quelques modifications, le conseil émit, le 14 juillet 1841, un avis favorable à l'insertion de la clause, et, depuis, elle a toujours été

Digitized by Google

insérée dans toutes les ordonnances d'autorisation ou de règlement d'eau d'usines, sous la réserve des droits antérieurs.

« Vivement critiquée par M. le comte d'Argout dans la séance de la chambre des pairs du 8 juin 1842, la voie nouvelle dans laquelle venait de s'engager l'administration, a été défendue avec beaucoup de talent par M. le ministre des travaux publics d'alors, M. Teste, lequel, examinant la question au triple point de vue de la légalité, des précédents administratifs et de la jurisprudence, s'efforça d'établir que, s'il y avait eu des tergiversations fâcheuses dans la marche suivie par l'administration des ponts et chaussées pour les autorisations d'usines établies sur les cours d'eau non navigables ni flottables, le conseil d'État, lui, n'avait jamais varié, jamais changé ; que le changement de système qui s'était opéré en 1829 avait eu lieu sans sa participation, et que loin, en effet, d'y avoir jamais adhéré, il avait au contraire protesté, en 1834, contre la suppression de la clause ; mais que sa protestation était restée sans effet. » (Voy. *Moniteur* du 10 juin 1842.)

Ce passage, que nous empruntons au Recueil de notre ancien confrère Lebon (Voy. année 1846, p. 505), ne nous laisse rien à dire ; nous nous contenterons d'ajouter qu'en droit, ce n'est plus une question pour le conseil d'État de savoir si une permission d'usine, même pour les cours d'eau non navigables, peut être subordonnée à la condition que l'usinier n'aura droit à aucune indemnité pour la perte des avantages résultant de cette permission, au cas où des travaux d'utilité publique viendraient

Digitized by Google

à les lui enlever en tout ou en partie (Voy. ord. 30 janv. 1847, Lambot de Fougères; décr. 29 nov. 1851, Rouyer; 24 mars 1853, Damoy); et qu'en fait, l'administration n'omet jamais de l'insérer dans les arrêtés d'autorisation pour les usines nouvelles, et de modification pour les anciennes (1).

295. — Nous avons à résoudre une autre question générale. Les canaux sont alimentés au moyen de prises d'eau qui ont souvent pour effet d'occasionner des chômages aux usines établies sur les rivières où elles s'effectuent. En général, les indemnités sont payées par chômages, à mesure qu'ils se produisent; mais les usiniers ne pourraient-ils pas réclamer la valeur, en capital, de la dépréciation apportée à leurs propriétés par l'établissement des prises d'eau? La question revient à savoir si leur droit consiste dans une créance unique et exigible dès le moment de l'exécution des travaux, ou s'il consiste seulement dans des créances successives, naissant du fait même des chômages.

A considérer les choses en elles-mêmes, il est certain que le canal jouit d'une servitude active sur le cours d'eau affecté à son alimentation; que cette servitude a pour effet immédiat de dépouiller les usiniers du droit exclusif qu'ils avaient à l'usage des eaux; et que, par contre-coup, les usines subissent, indépendamment de tout fait actuellement domma-

(1) Mais pour ces dernières, la condition de non-indemnité n'est applicable qu'aux ouvrages exécutés en vertu des arrêtés de modification; elle reste étrangère à tout ce qui constituait l'état de l'usine antérieurement à ces arrêtés. (Voy. décr. 6 mai 1853, Couleaux.)

Digitized by Google

geable, une diminution de valeur. Vouloir, dans ces circonstances, contraindre les usiniers à se contenter d'une indemnité particulière pour chaque chômage, ne serait-ce pas méconnaître la servitude dont leur droit est grevé et ne voir que des éventualités préjudiciables là où il existe un état de choses actuel et permanent ? D'un autre côté, l'art. 48 de la loi du 16 sept. 1807 porte que lorsqu'il sera question, dans les cas qu'il prévoit, de *supprimer* des moulins et autres usines, de les *déplacer*, *modifier* ou de *réduire l'élévation de leurs eaux*, le *prix d'estimation* sera payé par l'État ou les concessionnaires, et même d'avance par ceux-ci. La loi, comme on le voit, ne distingue pas entre les diverses sortes de modifications ; quelle que soit la nature du préjudice qu'elles doivent entraîner, le prix en est dû immédiatement. Or, l'état des usines se trouve évidemment modifié dès qu'il y a eu exécution des ouvrages destinés à procurer au canal, suivant ses besoins, les eaux qui lui sont définitivement affectées.

Ces deux motifs nous paraissent suffisants pour décider que la créance des usiniers a sa source dans l'établissement de la servitude elle-même, et qu'ils sont par conséquent admissibles à se faire indemniser une fois pour toutes, au lieu de l'être par portions successives, à mesure que les chômages se produiraient.

Ce principe posé, il en résulte irrésistiblement :

1° Que si les usiniers peuvent réclamer le capital des indemnités, l'État ou le concessionnaire a, par contre, le droit de les contraindre à l'accepter ;

2° Que l'État a, pour échapper à l'action, à se prévaloir des lois générales de déchéance, du moment que

Digitized by Google

le temps voulu pour leur application se sera écoulé, sans qu'il y ait eu interruption par la demande ou le payement des indemnités partielles;

3° Que le concessionnaire pourra, dans les mêmes circonstances, invoquer la prescription trentenaire.

Mais tout cela n'est vrai qu'à partir de l'établissement effectif des prises d'eau. Jusque-là la servitude n'existe qu'en expectative; les usines, n'éprouvant de modification réelle que par l'exécution des travaux, les usiniers n'ont aucun droit à exercer, et il n'y a lieu, par suite, ni à déchéance, ni à prescription (Voy. ord. 14 janv. 1841, Honnorez; décr. 19 janvier 1854, Roussille), c'est ainsi que, dans le cas d'enclave, le prix de la servitude de passage n'est dû qu'autant que le passage est réclamé.

Remarquons encore que l'existence d'une créance unique suppose que le régime d'alimentation du canal a été définitivement arrêté. Les prises d'eau effectuées avant le règlement définitif, ne constituent que des faits isolés, accidentels et ne doivent par conséquent être appréciées, en ce qui concerne l'indemnité, que relativement à chaque chômage. (Voy. arrêt sur conflit 17 juillet 1850, de Mortemart.)

CHAPITRE CINQUIÈME.

Curage et travaux de défense.

296. — Du pouvoir de police en ce qui a trait à la salubrité et aux mesures à prendre contre les inondations. — Prescriptions individuelles.
297. — Limites de ce pouvoir.
298. — Le pouvoir de police en matière de cours d'eau n'est confié qu'au préfet.
299. — Travaux de défense. — Est-il nécessaire de se munir

Digitized by Google

d'une autorisation préalable pour établir une digue de défense ?
300. — Obligation pour le riverain d'entretenir les berges.
301. — Des moyens d'obtenir l'accomplissement de cette obligation.
302. — Curage. — Loi du 14 floréal an XI.
303. — La loi de floréal est applicable aux canaux de desséchement ou d'arrosage et à leurs fossés.
304. — Le curage ne comprend pas seulement l'enlèvement des vases et déblais, mais aussi le rétablissement de la rivière dans sa largeur normale.
305. — Les anciens règlements ou usages locaux doivent être suivis.
306. — Abrogation des règlements anciens.
307. — Le préfet a été substitué au gouvernement, par le décret sur la décentralisation, pour les dispositions à l'effet d'assurer le curage et le bon entretien des cours d'eau.
308. — Du recours contre les arrêtés pris par les préfets.
309. — Injonction à chaque riverain d'effectuer le curage au long de sa propriété.
310. — Concours au curage par voie de contribution aux frais.
311. — Syndicat.
312. — La part de chacun dans les dépenses doit être proportionnée à son intérêt.
313. — Frais de rédaction des plans et projets.
314. — Traitement des gardes-rivières.
315. — Réclamations contre les rôles.
316. — Étendue de l'attribution donnée au conseil de préfecture.
317. — Exception tirée de l'obligation pour l'auteur de l'encombrement, de supporter les conséquences de son fait.
318. — Exception tirée de l'obligation imposée par son titre à un maître d'usine, de prendre une plus grande part dans les frais de curage.
319. — Les contestations relatives à la confection des travaux sont de la compétence du conseil de préfecture.
320. — Obligation pour chaque riverain de subir le jet et le dépôt momentané des déblais et le passage des ouvriers sur son terrain.
321. — Élargissement ou redressement du lit des cours d'eau.
322. — Suite. — Demandes d'indemnité.

Digitized by Google

323. — Réclamations à raison d'empiétement sur les propriétés riveraines, dans le cas où il n'a été ordonné qu'un simple curage.
324. — Réfutation d'une opinion émise par M. Serrigny.
325. — Attribution des vases et déblais.
326. — De la voie à prendre par les intéressés au curage, pour arriver à le faire ordonner.

—

296. — Toutes les mesures destinées à pourvoir à la salubrité ou à prévenir ou réparer les désastres des inondations appartiennent essentiellement à l'administration, à titre de police. (Voy. M. Daviel, t. II, n° 717.)

Dès qu'une entreprise est jugée dangereuse sous le rapport de la salubrité ou des inondations, l'administration est en droit de l'arrêter, d'ordonner le rétablissement des choses dans les conditions voulues par l'intérêt public, et au besoin, de le faire exécuter aux frais de l'auteur de l'entreprise.

Lorsque le péril provient du défaut d'accomplissement d'une obligation à la charge du propriétaire d'usine ou du riverain, il y a également lieu à un arrêté de police pour enjoindre les travaux nécessaires. C'est ainsi qu'un usinier peut se voir contraint, par arrêté de police, d'enlever les sables dont l'amoncellement est dû à l'existence du barrage dépendant de son établissement, et que l'entretien et la réparation de la berge peuvent être prescrits au riverain à l'effet de prévenir ou d'arrêter l'irruption ou la déperdition des eaux.

297. — Nous retrouvons, toutefois, ici, les limites qui circonscrivent partout et toujours, le pouvoir de police. L'administration n'est appelée à créer ni droits, ni obligations; sa mission est uniquement de

Digitized by Google

faire respecter les droits consacrés au profit du public, et de pourvoir aux obligations imposées à chacun pour le plus grand bien de tous. Que l'autorité administrative soit en droit d'ordonner la cessation et la destruction d'une œuvre susceptible d'occasionner un dommage public et de compromettre ainsi des intérêts auxquels la loi subordonne essentiellement le régime des eaux, ou bien d'enjoindre à celui qui en est chargé l'exécution immédiate d'une réparation ou d'une opération d'entretien, rien de plus juste. Mais elle excéderait ouvertement ses pouvoirs si, au mépris du respect dû à la propriété, elle prescrivait l'exécution de travaux sur les héritages riverains, ou bien, si elle se dégageait des formes assignées, à titre de garanties, à l'exercice de son pouvoir. Ce n'est, au surplus, que sous ce double point de vue que le recours par la voie contentieuse est possible contre les arrêtés de police, car en ce qui regarde le mérite des mesures dans leur rapport avec le but qu'elles sont destinées à atteindre, l'appréciation est de l'office de l'administrateur et non du juge.

298. — Le pouvoir de police dans son expression la plus haute, est l'attribut de l'empereur, dépositaire de l'autorité suprême; mais le préfet l'exerce par délégation, pour un grand nombre de matières, dans les confins du département; il l'exerce, notamment, pour tout ce qui tient au régime des cours d'eau. La délégation au profit du maire n'est pas à beaucoup près aussi étendue; il ne lui est donné d'intervenir que pour prévenir ou réparer les désastres des inondations, ou pourvoir à la salubrité. Le régime des eaux n'est point, en effet, de son domaine; ce n'est

Digitized by Google

que dans les points qui touchent à la police municipale (Voy. L. 24 août 1790, tit. II, art. 3), qu'il comporte sa surveillance et son action. Tous les arrêtés municipaux pris en dehors de cet objet seraient entachés d'excès de pouvoir, et, partant, d'illégalité.

299. — Les art. 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807 sont faits pour les rivières non navigables et les torrents, aussi bien que pour la mer et les cours d'eau navigables. On doit, par conséquent, pour tout ce qui peut concerner l'intervention de l'administration dans les mesures à prendre contre le débordement des eaux, se reporter au commentaire dont ces dispositions ont fait le sujet dans l'article 4 du présent chapitre. (Voy. *suprà*, n° 401.) Ce commentaire ne nous laisse à discuter ici qu'une question, celle de savoir s'il est ou non nécessaire de se munir d'une autorisation préalable pour l'établissement de digues contre les ruisseaux, torrents ou petites rivières.

M. Jousselin s'attache à l'art. 33 de la loi de 1807, il fait remarquer que, *par sa généralité, cet article comprend les ouvrages d'un intérêt individuel aussi bien que les ouvrages d'un intérêt collectif*, il en conclut que l'autorisation préalable est d'obligation dans tous les cas, et il invoque à l'appui de cette conclusion deux ordonnances rendues au contentieux. (Voy. t. Ier, p. 236.) Notre opinion à nous est toute différente. La loi de 1807, dans ses art. 33 et 34, n'a qu'un but, l'organisation d'une défense commune, et quand elle dit que la *nécessité des travaux sera constatée par le gouvernement*, ce n'est pas, à coup sûr, une mesure de police et une mesure de police

Digitized by Google

préventive qu'elle se propose de prendre. Elle n'a évidemment en vue que la constatation et la proclamation de l'*utilité générale*, comme point de départ du droit de *coaction*, que l'administration s'apprête à exercer. Des deux ordonnances qu'on cite pour établir que la disposition de la loi doit être entendue dans le sens d'une interdiction de rien entreprendre en fait d'endiguement, sans autorisation, l'une (Voy. ord. 16 janv. 1822, Descamps) reproduit bien l'art. 33 de la loi de 1807, mais l'autre n'est pas, à beaucoup près, aussi positive, elle ne vise la loi de 1807 que dans son ensemble, et elle ne la vise pas seule, elle vise aussi plusieurs autres lois ou décrets, et notamment l'ordonnance de 1681 sur la marine. (Voy. ord. 16 févr. 1835, Vigniaud.) Ces précédents n'ébranlent donc pas notre opinion, et nous restons convaincu que l'art. 33 de la loi de 1807 est étranger à la question qui nous occupe, et que cette question ne se doit résoudre que par l'application des lois et des principes généraux. Pour la mer et tous les cours d'eau du domaine public, la nécessité d'une autorisation préalable résulte des lois qui protégent le domaine public maritime et les dépendances de la grande voirie contre les entreprises des propriétaires voisins (1). Pour les cours d'eau non navigables, nous ne voyons pas, à défaut de règlement local, sur quelle disposition on se fonderait pour décider que l'autorisation est d'obligation. Nous partageons sur ce point le sentiment de M. Dumont (Voy. *Organisation des cours d'eau*, p. 53) : le propriétaire qui pourvoit à

(1) Voy. *suprà*, n° 28.

Digitized by Google

la défense de son héritage n'a à redouter que l'action en dommages-intérêts dont il serait passible de la part de ses voisins, s'il venait à empiéter sur le lit du cours d'eau et à le déplacer, de manière à rendre son action plus menaçante pour les autres riverains.

300. — L'obligation pour le riverain d'un cours d'eau autre que ceux compris dans le domaine public, de n'en user qu'à la charge de le transmettre à l'héritage inférieur, implique pour lui l'obligation d'entretenir les berges. Leur dégradation occasionnerait, en effet, une déperdition et aurait pour résultat de diminuer, en dehors des conditions légales, le volume naturel des eaux.

Cette obligation, néanmoins, n'est pas si absolue qu'elle ne doive se combiner avec les principes généraux du droit qui imposent à chacun la responsabilité de ses faits. S'il était prouvé que des dégradations sont dues à l'influence des artifices d'une usine sur le cours des eaux, le maître de l'usine aurait certainement à supporter les réparations. (Voy. ord. 5 septembre 1842, Vaillant.) De même que les travaux s'exécuteraient à frais communs, s'ils avaient pour cause des ouvrages établis pour l'utilité commune du fonds riverain et de l'usine. (Voy. M. Daviel, t. II, n° 718.)

301. — L'administration a le droit incontestable d'ordonner, par mesure de police, les travaux d'entretien qu'elle juge nécessaires à la conservation des eaux. Nous croyons aussi, que les particuliers ont eux-mêmes une action pour obtenir de chaque riverain l'accomplissement de l'obligation dont il est tenu sous ce rapport. (Voy. arrêt 8 mai 1832.) Mais il n'y a point à compter ici sur l'assistance de l'admi-

Digitized by Google

nistration soit pour contraindre à agir en commun, soit pour répartir ou recouvrer des dépenses. Le droit de *coaction* n'a été consacré que pour la construction et l'entretien de digues et ouvrages d'art. En dehors des prévisions des art. 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807, c'est à chaque riverain à s'adresser aux tribunaux pour exercer une action en répétition contre ceux qu'il considère comme ses coobligés, et les faire condamner à concourir aux travaux.

302. — La loi du 14 floréal an XI contient les dispositions suivantes :

« Art. 1er. Il sera pourvu au curage des canaux et « rivières non navigables, et à l'entretien des digues « et ouvrages d'art qui y correspondent, de la ma- « nière prescrite par les anciens règlements, ou d'a- « près les usages locaux.

« Art. 2. Lorsque l'application des règlements, ou « l'exécution du mode consacré par l'usage éprou- « vera des difficultés, ou lorsque des changements « survenus exigeront des dispositions nouvelles, il y « sera pourvu par le gouvernement, dans un règle- « ment d'administration publique rendu sur la pro- « position du préfet du département, *de manière « que la quotité de la contribution de chaque imposé « soit toujours relative au degré d'intérêt qu'il aura « aux travaux qui devront être effectués.* »

La loi du 20 août 1790, en chargeant l'administration d'assurer le libre cours des eaux, l'autorisait sans doute à contraindre les propriétaires des fonds encombrés à effectuer les travaux de curage. Mais il allait lui conférer les moyens d'en soumettre l'exécution à des règles d'ensemble et de concordance

Digitized by Google

qu'elle seule peut arrêter. C'est l'objet de la loi de floréal an XI ; le principe posé par cette loi est précieux à considérer. Non contente de mettre le curage et l'entretien du libre cours des eaux à la charge des intéressés, elle en fait pour eux une obligation *commune;* ce caractère, dont nous signalerons bientôt les conséquences relativement aux actions ouvertes contre chacun, est la base du système organisé pour l'accomplissement de l'obligation. La participation aux dépenses n'a lieu que par voie de contribution ; et la contribution est proportionnelle à l'intérêt qu'offrent les travaux pour celui qui est appelé à la payer.

303. — La loi du 14 floréal an XI a été appliquée aux canaux de desséchement (Voy. ord. 1er juillet 1839, Gay) et d'arrosage (Voy. décr. 16 avril 1851, Thomassin de Saint-Paul), ainsi qu'à des fossés servant de canaux d'irrigation (Voy. décr. 24 mars 1849, Burgand), de décharge et d'assainissement. (Voy. décr. 18 déc. 1848, Fabre de Rieunègre.)

304. — Le curage n'a pas seulement pour objet 'enlèvement des vases et déblais de toute sorte ; il comprend aussi le decepage des arbres et buissons faisant saillie sur le cours d'eau, la réparation des berges, les travaux nécessaires pour ramener le lit à sa largeur naturelle, et la suppression des atterrissements nuisibles à l'écoulement des eaux. Il n'est rien dans tout cela qui excède les limites des pouvoirs attribués à l'administration pour assurer le libre cours des eaux. (Voy. ord. 23 juin 1824, Lachallerie ; décr. 18 juin 1848, Brossard.) Nous lui rappellerons, toutefois, que son action doit s'arrêter devant le respect dû à la propriété. On a annulé comme entaché

Digitized by Google

d'excès de pouvoir, un arrêté de curage portant qu'on ne pourrait établir de bâtiments, murs ou clôtures et effectuer de plantations, qu'à une certaine distance de l'arête du cours d'eau. (Voy. décr. 15 déc. 1853, de Biennais.) Et l'administration supérieure elle-même s'est fait un devoir de reconnaître et proclamer que lorsqu'il s'agit de redresser ou d'élargir le lit d'une rivière aux dépens des propriétés qu'elle traverse, on échappe aux dispositions qui régissent le curage pour tomber sous l'empire des règles applicables aux travaux d'utilité publique en général, et qu'il faut notamment recourir aux lois d'expropriation. (V. *infrà*, n° 321.)

305. — S'il existe d'anciens règlements ou des usages locaux, ils doivent être suivis jusqu'à ce qu'ils soient expressément abrogés et remplacés par un usage contraire ou un nouveau règlement. (Voy. L. 14 floréal an XI, art. 1 et 2; décr. 25 mars 1852, art. 4, tabl. D, n° 5; décr. 28 déc. 1849, Besnard.) Au premier rang des règlements anciens, figurent les arrêts du conseil, les arrêts de règlement des parlements ou des maîtrises, les ordonnances des assemblées d'État ou des intendants, les dispositions des coutumes locales. (Voy. Daviel, t. II, n° 720, et une lettre du ministre de l'intérieur du 10 déc. 1837, insérée au *Moniteur* du 17 déc.)

Il faut y joindre les arrêtés préfectoraux antérieurs à la promulgation de la loi du 14 floréal. Le préfet d'Eure-et-Loir ayant, par arrêté du 28 juillet 1836, ordonné le curage de la petite rivière de Thironne, suivant le mode établi par un arrêté préfectoral, portant règlement du 18 thermidor an IX, l'un des riverains se refusa au payement de la portion des

Digitized by Google

frais mise à sa charge. Il soutint devant le conseil de préfecture, et ensuite devant le conseil d'État, que l'arrêté préfectoral du 18 thermidor an IX ne pouvait être considéré comme un règlement *ancien* dans le sens de l'art. 1er de la loi de floréal an XI; mais son recours fut rejeté par le motif *que le préfet n'avait fait que prescrire l'exécution des anciens règlements.* (Voy. ord. 1er juillet 1840, Raimbault.)

306. — Il est du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative de décider d'office ou sur la provocation des intéressés, jusqu'à quel point les anciens règlements ou usages répondent aux circonstances actuelles et aux besoins qui en naissent, et, en conséquence, de les maintenir ou de les rejeter. Les particuliers n'ont aucun moyen de contrôler ni d'entraver leur abrogation. Le législateur de l'an XI avait pensé leur ménager une suffisante garantie, en exigeant pour cette abrogation un règlement d'administration publique, et en ouvrant ainsi la voie du recours pour cause d'excès de pouvoir contre les arrêtés contraires aux anciennes règles, qui n'auraient pas leur principe dans un acte de ce genre, et en laissant, en outre, aux parties la ressource de dénier, devant le conseil de préfecture, la légalité des poursuites intentées contre elles. Il est vrai que cette matière se trouve aujourd'hui placée dans les attributions du préfet; mais le nouveau règlement ne doit être émis que sous la garantie de certaines formalités (Voy. notre *Traité général*, t. Ier, n° 317), et il reste toujours aux propriétaires qui se croiraient lésés la ressource du recours au ministre des travaux publics. (Voy. décr. 25 mars 1852, art. 6.)

Digitized by Google

307. — Le curage des cours d'eau se trouve mentionné dans le décret sur la décentralisation, au nombre des objets sur lesquels le préfet est appelé à statuer, en ces termes : « Dispositions pour assurer le « curage et le bon entretien des cours d'eau non « navigables ni flottables, de la manière prescrite par « les anciens règlements ou d'après les usages locaux. « Réunion, s'il y a lieu, des propriétaires intéressés « en association syndicale. » (Voy. décr. 25 mars 1852, art. 4, tabl. D, n° 5.) Les formalités pour l'émission d'un nouveau règlement consistent à faire préparer un projet par un agent voyer ou tout autre homme de l'art, à le soumettre à une enquête, et à prendre l'avis du conseil municipal ou des conseils municipaux des communes traversées par le cours d'eau. (Voy. notre *Traité général*, t. Ier, n° 317.) Le préfet prend ensuite son arrêté et le fait publier ou notifier aux parties intéressées. (Voy. notre *Traité général*, t. Ier, nos 601 et 602.)

308. — Cet arrêté constitue un *règlement* dans le sens légal du mot, et suit le sort commun à tous les actes réglementaires. (Voy. notre *Traité général*, t. Ier, n° 615.)

Il ne peut être attaqué par la voie contentieuse que pour défaut d'accomplissement des formalités exigées par la loi (1). (Voy. décr. 16 avr. 1852, Crignon-Bonvallet ; 4 juin 1852, Gilles.)

(1) Ce n'est que l'application individuelle de toute disposition prise à titre de mesure générale qui peut donner ouverture au recours, même pour cause d'excès de pouvoir. (Voy. décr. 15 déc. 1853, de Biennais.) L'application fait seule, en effet, naître pour chacun l'intérêt et, partant, le droit à agir.

Digitized by Google

Cependant, si la loi avait été violée, par exemple, dans la disposition qui veut que la contribution de chacun soit proportionnée à son intérêt, ou bien dans celles qui déterminent les dépenses que l'administration est autorisée à faire supporter aux riverains, on ne resterait pas désarmé. Quiconque se trouve atteint par la taxe est libre de réclamer et peut se plaindre du système adopté pour la répartition et soutenir qu'elle n'a pas été faite conformément à la loi (Voy. décr. 16 avril 1852, Crignon-Bonvallet), ou contester, au besoin, la légitimité de la disposition qui a mis les frais de curage à la charge des riverains (Voy. décr. 18 janv. 1851, Durand), et exciper devant le conseil de préfecture de l'illégalité de la mesure prise par le préfet. (Voy. *infra*, n° 316.) C'est là une conséquence de l'assimilation des dépenses de curage à l'impôt, assimilation consacrée en principe par la loi de floréal an XI.

309. — Le mode le plus naturel de pourvoir au curage est d'enjoindre à chaque riverain de l'effectuer au long de son héritage et, faute par lui d'obéir, de le faire exécuter à ses frais (1). Mais le plus ordinairement, ce genre d'opération demande un travail d'ensemble, et c'est pour mettre l'administration à même de répondre à ce besoin, que le législateur de l'an XI l'a investie du droit d'enlever, par mesure réglementaire, l'exécution du curage à l'action individuelle des riverains et de ne les appeler à y con-

(1) On a jugé qu'en l'absence de règlement ou d'usage local, le préfet n'est autorisé à faire faire les travaux aux frais d'un riverain qu'après l'avoir mis en demeure d'y procéder lui-même. (Voy. décr. 18 janv. 1851, Durand.)

Digitized by Google

courir que sous forme de contribution aux frais.

310. — L'art. 3 de la loi de floréal an XI porte : « Les rôles de répartition des sommes nécessaires au « payement des travaux d'entretien, réparation ou « reconstruction, seront dressés sous la surveillance « du préfet, rendus exécutoires par lui, et le recou- « vrement s'en opérera de la même manière que « celui des contributions publiques. » Le législateur n'a point dit par qui, ni comment seraient dressés les rôles; il s'est contenté de stipuler que l'opération se ferait par l'autorité du préfet. La réunion des intéressés en association syndicale est, à la fois, le système le plus simple et le plus sûr que l'administration puisse adopter.

311. — L'association est administrée par un syndicat composé d'un directeur et de membres choisis par le préfet parmi les propriétaires ou locataires de terrains et parmi les propriétaires ou locataires d'usines.

Le syndicat est convoqué et présidé par le directeur.

Il a pour mission d'adresser au préfet des propositions pour tout ce qui concerne la nomination et le traitement des agents chargés de la rédaction des projets, de l'exécution, de la surveillance des travaux, et de la police des cours d'eau ; de faire rédiger les projets, de les discuter, et de proposer le mode à suivre pour l'exécution des travaux ; de poursuivre, s'il y a lieu, l'expropriation des terrains pour la réalisation des projets d'amélioration ; de concourir aux mesures nécessaires pour passer les marchés ou adjudications ; de surveiller l'exécution des travaux ; de dresser le tableau de la répartition des dépenses entre les divers

Digitized by Google

intéressés; de préparer les budgets annuels; de débérer sur les emprunts qui peuvent être nécessaires (1), etc.

312. — Quel que soit le mode adopté, on part du principe que les frais ne doivent retomber que sur les propriétaires intéressés à l'opération et sur chacun que proportionnellement à son intérêt. Si le cours d'eau n'est pas sujet à déborder, les dépenses ne sont supportées que par les riverains, et en raison de la longueur, sans égard à la profondeur, de leurs propriétés sur la rive. (Voy. décr. 18 nov. 1853, Watel.) Dans le cas contraire, tous les propriétaires de terrains submersibles doivent y concourir au prorata de leur contribution foncière. La part à la charge des usiniers se détermine ou par la contribution foncière de leur établissement, ou par l'étendue du remous.

313. — Les honoraires des rédacteurs de plans et projets font partie des frais de curage et doivent être recouvrés contre les propriétaires et usiniers, par les mêmes moyens que les autres dépenses. En cas de contestation, le chiffre est réglé par le conseil de préfecture contradictoirement avec le préfet ou le syndicat, suivant que c'est sur l'ordre de l'un ou de l'autre que le travail s'est fait. (Voy. décr. 18 nov. 1853, Watel; 7 déc. 1854, Bryon.)

314. — On comprend également dans les mêmes dépenses le traitement des gardes-rivières établis pour la surveillance et le bon entretien des travaux. (Voy. décr. 15 déc. 1853, de Biennais.)

(1) Ces emprunts sont autorisés par le Préfet, et contractés par le Directeur, au nom de l'Association.

Digitized by Google

315. — Quant aux réclamations, nous retrouvons les règles tracées pour le contentieux des contributions directes : les réclamations doivent être formées, à peine de déchéance, dans les trois mois de l'*émission* des rôles (1) (Voy. décr. 16 avril 1851, Thomassin de Saint-Paul) ; les recours sont introduits et instruits sans frais (2) (Voy. décr. 1er déc. 1853, Haine) ; il y a lieu à la prescription de trois ans.

316. — L'art. 4 de la loi déclare expressément que *toutes les contestations relatives au recouvrement des rôles et aux réclamations des individus imposés seront portées devant le conseil de préfecture, sauf recours au gouvernement, qui décidera en conseil d'État.* C'est le corollaire des dispositions qui chargent l'autorité administrative de la répartition, et en soumettent le montant au mode de recouvrement usité pour les contributions publiques.

Toute réclamation, qu'elle porte sur l'illégalité des actes qui ont ordonné le curage, qu'elle ait pour motif une erreur dans l'appréciation de l'utilité des travaux respectivement aux divers intéressés, ou qu'elle soit fondée sur une irrégularité dans la confection des rôles, doit être soumise au conseil de préfecture. (Voy. *suprà*, n° 539.) On lit dans un décret, à la date du 20 juillet 1854 : « Considérant que la demande

(1) Le décret mentionne en effet l'*émission* des rôles comme point de départ du délai. Je crois, néanmoins, que c'est la *publication* des rôles qu'il faut désormais prendre pour point de départ, car la loi de finances du 4 août 1844 est revenue sur la loi de 1832 pour la modifier en ce point. (Voy. notre *Traité général*, t. IV, n° 42.) Il est, d'ailleurs, bien certain qu'à défaut de publication, une notification faite à chacun donnerait cours au délai.

(2) Voy. notre *Traité général*, t. IV, n° 48.

Digitized by Google

« formée devant le conseil de préfecture du Calvados « par le marquis de Briges, avait pour objet d'obtenir « décharge d'une taxe de curage, en se fondant soit « sur ce que ledit curage aurait été irrégulièrement « ordonné par le préfet du Calvados et le sous-préfet « de Bayeux, soit sur ce que les travaux auraient été « exécutés et le rôle dressé et rendu exécutoire con- « trairement aux prescriptions de la loi; considé- « rant qu'aux termes de l'art. 4 de la loi du 14 flo- « réal an XI, toutes les contestations relatives au « recouvrement des rôles de taxes de curage, aux « réclamations des individus imposés et à la confec- « tion des travaux, doivent être portées devant les « conseils de préfecture; considérant, dès lors, que « le conseil de préfecture du Calvados était compé- « tent pour connaître de la demande précitée et pour « apprécier la régularité de tous les actes qui ont « donné lieu aux poursuites dirigées contre le récla- « mant... Art. 1er. L'arrêté du conseil de préfecture « du Calvados, en date du 12 juillet 1851, est an- « nulé (1). Art. 2. Le marquis de Briges est renvoyé « devant ledit conseil pour y être statué ce qu'il ap- « partiendra sur la demande qu'il a formée à l'effet « d'être déchargé d'une taxe à laquelle il a été im- « posé pour frais de curage de la rivière la Drôme. »

Le conseil de préfecture, toutefois, ne doit pas se méprendre sur la portée de la doctrine consacrée par ce précédent. Il n'a à apprécier les actes qui ont ordonné le curage et donnent lieu à l'action en recouvrement

(1) Le conseil de préfecture s'était déclaré incompétent pour statuer sur la validité des arrêtés en exécution desquels il avait été procédé au curage et que le réclamant signalait comme illégaux.

Digitized by Google

que sous le point de vue de leur légalité. En dehors de cette question, il est tenu de ne point oublier que ces actes constituent des règlements, que sa mission est d'en procurer l'application, et qu'il manquerait à ses devoirs s'il ne maintenait pas la répartition sur les bases fixées par leurs prescriptions. (Voy ord. 2 déc. 1829, soc. des marais de Bouin; 1er mars 1842, Paillot.) Si donc un propriétaire prétend qu'il doit cesser d'être compris parmi les *intéressés* désignés pour supporter les dépenses, parce que son terrain ne profite plus des travaux, il n'appartient point au conseil de préfecture de prononcer. Le préfet, *seul*, est à même de prendre cette prétention en considération, pour modifier, s'il y a lieu, le règlement. (Voy. ord. 22 nov. 1836, association des vidanges de Trélou.)

317. — Nous expliquerons bientôt que le principe d'après lequel le curage des petites rivières et l'entretien des ouvrages destinés à leur procurer un libre écoulement sont l'objet d'une obligation commune, ne met point obstacle au principe du droit civil qui veut que chacun réponde de son fait; et que, par conséquent, c'est à celui qui a occasionné un encombrement extraordinaire à le faire enlever à ses frais. Mentionnons au moins, quant à présent, cette règle, comme l'une de celles qui sont susceptibles d'être invoquées pour justifier une réclamation devant le conseil de préfecture. (Voy. ord. 5 sept. 1842, Vaillant.)

318. — Il n'est point impossible, non plus, qu'il soit appelé à examiner si l'obligation de prendre dans les frais de curage ou d'entretien, une part déterminée n'a pas été imposée comme condition de l'auto-

Digitized by Google

risation, au propriétaire d'un établissement industriel. Une semblable stipulation, qui, naturellement, n'intervient qu'en vue de l'influence présumée des artifices de l'usine sur le cours des eaux, n'a certainement rien d'illégal; et les autres imposés éprouvent un préjudice trop manifeste du défaut d'accomplissement d'une condition de ce genre, pour qu'on leur conteste le droit de le réclamer par une action privée.

319. — Du moment qu'il a été régulièrement ordonné par l'administration, le curage constitue un travail d'utilité publique et le conseil de préfecture est, aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le juge de toutes les contestations auxquelles l'exécution peut donner lieu. (Voy. décr. 15 déc. 1853, Mignerot.) L'art. 4 de la loi de floréal an XI s'en explique ouvertement : *Les contestations relatives à la confection des travaux sont attribuées à la juridiction du conseil de préfecture.*

320. — Les contestations les plus importantes à prévoir sont celles qui ont trait aux dommages causés.

L'obligation d'effectuer le curage ou d'en payer les frais, s'il est effectué par les soins de l'administration, n'incombe aux propriétaires riverains qu'à titre d'obligation commune; la charge doit être également répartie sur tous. Il en résulte que nul ne peut se plaindre et réclamer à raison des faits inévitables et de nature à se produire dans des conditions identiques pour la généralité des héritages au long du cours d'eau. C'est par ce principe que je suis entraîné à dire que les riverains doivent souffrir le jet et le dépôt momentané des déblais et tolérer le passage des ouvriers sur leurs berges. Je ne vois pas là, comme

Digitized by Google

M. Daviel (Voy. t. III, n° 723), une servitude naturelle résultant de la situation des lieux, mais une simple conséquence de l'obligation de supporter les charges du curage. Elle n'est vraie que du jet et du dépôt des déblais provenant du travail au fur et à mesure de son exécution. Si l'administration croyait devoir désigner un emplacement pour un dépôt général, on serait à cet égard sous la protection des dispositions de la loi du 16 sept. 1807; indemnité serait due pour l'occupation du terrain et pour le passage des voitures de transport. (Voy. décr. 15 déc. 1853, Mignerot.)

321. — Nous avons eu déjà l'occasion de dire qu'il importait de ne pas confondre les mesures qui ont pour objet le curage, c'est-à-dire le rétablissement du libre cours des eaux dans le lit qui leur appartient et qui a pu être encombré ou rétréci par l'effet plus ou moins prolongé de causes naturelles ou d'entreprises du fait des riverains, avec les mesures dont le but serait d'élargir ou de redresser ce lit. Revenons à cette distinction.

Lorsque l'administration se propose un travail d'élargissement ou de redressement, elle a besoin de terrains à prendre sur les héritages riverains et, à défaut de cession amiable, elle n'a, pour les obtenir, d'autre ressource que celle de l'expropriation. On sait, d'ailleurs, que la loi donne pour point de départ à l'expropriation une déclaration d'utilité publique, qui ne peut émaner que du chef de l'État. Force est donc au préfet de s'adresser au ministre des travaux publics et de solliciter par son intermédiaire, un décret qui, en même temps qu'il ordonne le travail, porte

Digitized by Google

autorisation de poursuivre l'expropriation des terrains nécessaires.

Ce n'est que dans le cas d'urgence, qui échappe à toutes les règles, et à l'effet de prévenir des inondations imminentes ou pour en diminuer les dangers, que le préfet peut et doit se dispenser de faire intervenir l'autorité supérieure et prendre de lui-même les mesures commandées par un péril menaçant (1). (Voy. ord. 25 mars 1846, Coutenot.)

322. — Les indemnités en matière d'expropriation se règlent conformément aux dispositions de la loi spéciale. Le règlement pour celles auxquelles peuvent donner lieu les mesures d'urgence est du ressort du conseil de préfecture pour tout ce qui est simple dommage, et doit se poursuivre devant l'autorité judiciaire si l'indemnité est réclamée à raison d'une perte de propriété.

323. — Dans les arrêtés qui ordonnent un simple curage, le préfet se contente de prescrire d'exécuter le curage à *vif fond* et à *franc bord* et n'a pour but que de rendre au cours d'eau sa largeur naturelle; il semble donc que la propriété riveraine n'ait aucun empiétement à redouter. Cependant, il peut arriver que cette propriété soit entamée sur un point ou sur un autre; et de fréquentes réclamations se produisent à cet égard au cours et, plus souvent encore, à la suite de l'opération.

La jurisprudence a examiné et résolu les questions de compétence que peuvent soulever ces sortes de

(1) Le conseil d'État *connaît*, au besoin, sur le recours pour cause d'excès de pouvoir, du mérite de l'appréciation faite à cet égard par le préfet.

Digitized by Google

réclamations. Voici une décision des plus nettes : « Considérant que le sieur Amyot-Robillard a prétendu devant le tribunal civil de Chartres, jugeant en référé, que le curage du Loir, prescrit dans la commune d'Illiers par les arrêtés des 16 juin et 22 septembre 1851, suivant une limite indiquée dans l'arrêté du 18 septembre 1852, aurait pour effet de réunir au lit de cette rivière, en dehors de sa largeur naturelle déterminée contradictoirement par l'arrêté du 31 août 1827, un terrain en sol vierge, une partie des bâtiments et des arbres appartenant audit sieur Amyot ; que, pour justifier son allégation et en vue d'une demande d'indemnité à former ultérieurement, il a conclu à ce que l'état matériel des lieux fût constaté par experts ; considérant que l'administration, en réponse aux conclusions du sieur Amyot, a soutenu qu'en ordonnant le curage dont il s'agit, elle s'était conformée à la fois aux prescriptions de l'ancien règlement de police des cours d'eau du département d'Eure-et-Loir, du 18 thermidor an IX, et à celles de l'arrêté précité du 31 août 1827 ; qu'elle s'était bornée à ordonner le rétablissement du Loir dans son état primitif, par un curage *à vif fond* et *à vieilles rives*, et que, si le sieur Amyot se plaignait de l'exécution de ce travail, c'est que, depuis 1827, il avait, au mépris de l'arrêté préfectoral intervenu à cette époque, usurpé sur le lit de la rivière ; que la reconnaissance des anticipations et l'application des actes administratifs réglant la délimitation du cours d'eau appartenaient à l'autorité administrative ; considérant que le tribunal

Digitized by Google

« de Chartres a rejeté le déclinatoire proposé par « le préfet d'Eure-et-Loir et qu'il s'est déclaré « compétent pour prononcer sur la demande du « sieur Amyot; que, par suite, il a ordonné une « expertise pour reconnaître et constater l'état ma- « tériel des lieux, dans les termes des conclusions « dudit sieur Amyot; considérant que lesdites con- « clusions avaient pour objet d'obtenir du tribunal « des mesures provisoires et d'instruction, destinées « à l'éclairer sur les empiétements qui auraient pu « être commis sur la propriété contiguë du deman- « deur, et à lui permettre d'apprécier ultérieurement « les dommages-intérêts qui pourraient être dus; « que de telles mesures laissant entières les questions « de propriété qui peuvent surgir et portant unique- « ment sur la reconnaissance et la fixation de la li- « mite normale du cours d'eau, rentrent dans les « attributions de l'autorité administrative; considé- « rant, d'ailleurs, dans l'espèce, qu'il ne pourrait être « procédé à de pareilles constatations sans appliquer « les règlements et arrêtés sus-visés de l'an IX et de « 1827, et qu'à l'autorité administrative seule il appar- « tient de faire ladite application; que, dès lors, c'est « avec raison que le préfet d'Eure-et-Loir a revendi- « qué pour cette autorité la demande du sieur Amyot;

« Art. 1er. L'arrêté de conflit pris par le préfet « d'Eure-et-Loir, le 31 janvier 1853, est annulé. » (Voy. décr. 14 avril 1853, Amyot-Robillard.)

La même doctrine est exprimée dans un autre décret plus récent et également rendu sur conflit; il y est dit : « Considérant que, dans l'exploit intro- « ductif d'instance sus-visé, le sieur Burgade se plaint

Digitized by Google

« que, à l'occasion du curage du ruisseau de La-
« vergne, et contrairement à l'arrêté du préfet de la
« Gironde, qui ordonnait ce curage, le sieur Dumas
« de Laroque, directeur du syndicat des plans de
« Saint-Germain la Rivière, a pris sur la propriété
« de ses enfants mineurs, des parcelles de terrain
« ayant une contenance, les unes, de 2 mètres, les
« autres, de 1 mètre 75 centimètres, ce qui consti-
« tuerait une véritable voie de fait; qu'en consé-
« quence, il a demandé que le sieur Dumas de La-
« roque fût condamné à restreindre les travaux de
« curage *à vieux bords* et *à vieux sol* du cours d'eau,
« et à payer une somme de 2,000 francs pour indem-
« nité des terrains qui ont été pris pour l'élargisse-
« ment de ce même cours d'eau; que le directeur du
« syndicat soutient que le curage a été exécuté con-
« formément à l'arrêté du préfet, selon la largeur
« naturelle du cours d'eau, et qu'il n'a été pris au-
« cune parcelle de la propriété des mineurs Burgade
« pour agrandir le lit (1); considérant que, d'après

(1) L'arrêté du préfet ordonnait : 1° qu'il serait procédé au curage du ruisseau de Lavergne, limitrophe des communes de Saint-Germain la Rivière et de Lugon, dans toute son étendue...; 2° que le curage serait fait à vieux sol et à vieux bords, aux frais des propriétaires riverains, conformément aux indications résultant des profils dressés à cet effet par l'ingénieur du service hydraulique, lesdits profils constatant que le lit du ruisseau avait autrefois 1 mètre 50 centimètres de largeur à la base des talus à 45° et une pente longitudinale de 1 millimètre par mètre, en partant du dessus du radier de l'écluse d'embouchure.

Aux termes de l'exploit, le directeur du syndicat était assigné pour se voir faire défense d'outre-passer les prescriptions de l'arrêté préfectoral du 8 février 1850; par suite, se voir ordonner de restreindre à vieux bords et à vieux sol le curage de l'Estey, dit de *Lavergne*, en tant qu'il borde les propriétés des enfants

Digitized by Google

« les lois des 28 pluviôse an VIII, 14 floréal an XI et « 16 septembre 1807, il appartient à l'autorité admi- « nistrative de prononcer sur les réclamations des « particuliers qui se plaignent de dommages résul- « tant de l'exécution de travaux ordonnés par l'ad- « ministration pour le curage des cours d'eau; mais « que, d'après les lois des 8 mars 1810, 7 juillet 183 « et 3 mai 1841, cette autorité est incompétente, si « les réclamations ont pour objet d'obtenir une in- « demnité à raison de propriétés prises pour l'élar- « gissement ou le redressement du lit des cours d'eau; « que, toutefois, en cas de contestation sur les points « de savoir si le curage a été exécuté conformément « aux ordres de l'administration, et si les limites na- « turelles du cours d'eau ont été respectées, il y a lieu « de faire reconnaître préalablement ces points, et « que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient « de faire cette reconnaissance... » (Voy. décr. 16 février 1854, Burgade.)

Ainsi, un propriétaire se plaint-il de la direction imprimée aux travaux et soutient-il qu'on empiète sur son héritage, si l'administration, ou son représentant, ne dénie pas le fait, si elle reconnaît, au moins implicitement, qu'on a outre-passé les prescriptions de l'arrêté de curage, le devoir des tribunaux est d'intervenir pour faire défense de porter les travaux au delà des limites naturelles du cours d'eau et accorder des dommages-intérêts pour les empiète-

Burgade; et pour avoir outre-passé ces prescriptions, c'est-à-dire pour avoir empiété sur le terrain desdits enfants Burgade au delà du vieux bord du ruisseau ou Estey, s'entendre condamner à 2,000 fr. de dommages-intérêts et aux dépens.

Digitized by Google

ments déjà réalisés. L'administration conteste-t-elle, au contraire, le fait qui a motivé la plainte; prétend-elle que le curage a été exécuté conformément à l'arrêté du préfet et qu'on n'a point excédé les limites normales du cours d'eau, le débat se complique d'une question d'appréciation des travaux dans leur rapports avec les ordres donnés par le préfet et avec les limites assignées au cours d'eau, et cette question se présente avec tous les caractères d'une question *préjudicielle* à soumettre à l'autorité administrative.

Mais, sous réserve de cette question, l'action des propriétaires dont les terrains ont été pris, soit que l'action tende à faire interdire l'empiétement, soit qu'elle tende à obtenir des dommages-intérêts, est du ressort exclusif des tribunaux.

324. — Un auteur, dont l'opinion est grave en matière de droit administratif, M. Serrigny, *s'élève* hautement contre la jurisprudence qui reconnaît et proclame cette attribution pour les tribunaux. Il déclare « qu'il est impossible de comprendre le curage, « considéré d'une manière absolue, sans la faculté « d'élargir. » Il s'efforce ensuite de démontrer que l'élargissement des rivières est étranger à la loi d'expropriation et a dû rester sous l'empire des dispositions de la loi du 16 sept. 1807; et il invoque à l'appui de cette démonstration, la jurisprudence suivie jusqu'à ces derniers temps. Enfin, l'application des règles nouvellement consacrées par le conseil d'État, doit, suivant lui, entraîner des difficultés et des lenteurs dont les suites ne pourront qu'être *désastreuses*. (Voy. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, t. V, p. 569.)

Digitized by Google

Cette critique est-elle fondée ?

Nous ne le pensons pas. Le savant professeur de Dijon regrette, sans doute, que le législateur n'ait pas fait pour l'élargissement et le redressement du lit des cours d'eau, ce qu'il a fait pour l'élargissement et le redressement des chemins vicinaux, et c'est ce regret qui l'égare. Il perd de vue les principes généraux ; il en appelle à la loi du 16 sept. 1807, et il oublie que le conseil d'État et la cour de cassation s'accordent, aujourd'hui, à reconnaître que les lois de 1810, 1833 et 1841 ont restreint la compétence de l'autorité administrative aux réclamations pour *torts et dommages* et appelé l'autorité judiciaire à statuer sur les actions en indemnité pour expropriation totale ou *partielle* (Voy. arrêt sur conflit 29 mars 1850, Thomassin ; arrêt de cassation 29 mars 1852) ; et que cette attribution est maintenue même à l'encontre de tous les actes dont l'effet peut être de résoudre le droit de propriété en un droit à indemnité, ainsi que cela a lieu soit en matière de délimitation du domaine public, soit en matière de déclaration de vicinalité. Est-il vrai, d'ailleurs, qu'on ait à redouter pour l'intérêt engagé dans les mesures destinées à procurer le libre écoulement des eaux, les inconvénients que notre auteur prête à la décision qu'il combat ? Comment ! l'administration est dispensée de toute formalité dès qu'il y a urgence. D'un autre côté, si elle prévoit que pour faire du curage une opération profitable, il est nécessaire de donner plus de largeur au lit du cours d'eau, elle n'a qu'à provoquer une déclaration d'utilité publique, et aura

Digitized by Google

d'autant plus de facilité pour obtenir les cessions à l'amiable, qu'elle sera armée de la faculté d'exproprier. En troisième lieu, elle est protégée contre l'abus qu'on pourrait faire des réclamations, par la réserve faite au profit de l'autorité administrative de la question de savoir si le curage s'exécute conformément aux ordres du préfet et si les limites naturelles du cours d'eau ne sont pas outre-passées. Pour ne rien taire, il nous semble bien que si un intérêt, dans tout ceci, est exposé à souffrir, ce n'est pas celui confié à l'administration !

325. — Les vases et déblais appartiennent en principe, au propriétaire riverain, à qui incombe l'obligation du curage. Mais dans le cas où cette obligation est mise à la charge des usiniers, à raison de l'influence du barrage sur l'encombrement du cours d'eau, il faut leur attribuer la propriété des vases, soit parce qu'ils sont censés avoir produit les matières qui proviennent du curage, soit parce que les propriétaires riverains ne peuvent pas être admis à revendiquer les avantages d'une situation dont ils repoussent les inconvénients. M. Demolombe cite, à l'appui de cette opinion, un arrêt de la cour de cassation du 10 janvier 1853. (Voy. *Cours de droit civil*, Distinction des biens, t. II, n° 152.)

326. — L'obligation de pourvoir au curage ne peut donner lieu à une action juridique; elle a trait à un intérêt collectif remis aux mains de l'administration, et l'administration seule est juge des exigences de cet intérêt. Les riverains ne peuvent donc s'adresser qu'à elle et dans la forme purement administrative. On signale au préfet les conséquences de

Digitized by Google

l'encombrement, et on sollicite son intervention par une pétition. Cet administrateur qui n'a, d'ailleurs, d'autre contrôle à subir, en ce point, que celui du ministre, s'arme, s'il y a lieu, des règlements existants ou du décret du 25 mars 1852.

Cela n'est vrai, toutefois, que dans le cercle des prévisions de la loi du 14 floréal an XI. Si l'interruption du cours des eaux était imputable à quelqu'un en particulier, si, par exemple, des travaux pratiqués sur la rive avaient amené des éboulements, si un barrage avait occasionné l'amoncellement des sables, on n'aurait plus à se préoccuper de l'obligation commune réglée par la loi de l'an XI; l'action prendrait sa source dans l'art. 1382 du Code civil. Tout intéressé serait en droit de s'armer de la disposition qu'il renferme pour en appeler aux tribunaux et faire condamner l'auteur de l'encombrement à le faire disparaître. (Voy. en ce sens M. Daviel, t. III, n° 729.)

CHAPITRE SIXIÈME.

Répression des contraventions.

327. — La répression appartient aux tribunaux de police.
328. — Les abus dans la jouissance des eaux ne peuvent motiver une poursuite devant le juge de police que dans le cas où ils se sont produits en contravention à une prescription de police.
329. — La sanction pénale doit être appliquée à tous les arrêtés pris pour la police des cours d'eau. Les dispositions des arrêtés particuliers concernant les usines doivent être, à cet égard, considérées comme constitutives de prescriptions de police.

—

327. — La répression des contraventions à la po-

Digitized by Google

lice des cours d'eau non navigables ni flottables, n'a fait, dans sa généralité; l'objet d'aucune attribution exceptionnelle. Elle appartient par conséquent aux tribunaux de police, à l'exclusion des conseils de préfecture. (Voy. ord. 19 mars 1840, Jouannet; 19 juillet 1840, veuve Hacot; arrêt de la cour de cassation 16 nov. 1833.)

328. — A défaut de règlement, les abus qu'un riverain a pu commettre dans l'usage des eaux qui bordent sa propriété ne sauraient motiver une poursuite devant le tribunal de police. (Voy. arrêt 30 mars 1849.)

329. — Mais le devoir des tribunaux est de faire respecter toutes les prescriptions des arrêtés pris pour la police des cours d'eau non navigables. Les arrêtés qui portent défense d'établir sans autorisation préalable, aucuns moulins, digues, barrages et empêchements quelconques (Voy. arrêt 6 janvier 1844) ; ceux qui, pour les besoins de l'irrigation, assignent certaines conditions à la manœuvre des vannes de prise d'eau pour les usines (Voy. arrêt 18 juin 1853), constituent autant de règlements dont la sanction est écrite dans l'art. 471, § 15 du Code pénal. Ce caractère appartient même aux actes particuliers concernant les usines. Les dispositions insérées dans ces actes pour régler le système hydraulique de l'usine, stipulent des obligations auxquelles le maître de l'établissement se soumet virtuellement envers les propriétaires des héritages riverains et ceux des usines déjà existantes sur le cours d'eau ; et ces obligations, dont le but est de sauvegarder l'intérêt général, sont par cela même *pénales* de leur nature, comme toutes les mesures d'ordre public. (Voy. arrêt 31 mai 1845.)

Digitized by Google

TITRE QUATRIÈME.

DES MARAIS.

CHAPITRE PREMIER.

Législation applicable aux marais.

330. — Le desséchement des marais est du ressort de l'administration.
331. — Origine de la législation sur les desséchements.
332. — Loi des 26 décembre 1790-5 janvier 1791.
333. — Loi du 16 septembre 1807. — Exposé de ses motifs.
334. — Caractères du système organisé par la loi de 1807.
335. — Des résultats donnés par cette loi. — Des améliorations qu'elle comporte.
336. — Les entrepreneurs de desséchement sont des entrepreneurs de travaux publics. — Renvoi pour ce qui peut concerner leurs rapports avec les tiers.
337. — Division.

330. — La loi qui a doté l'agriculture du bienfait de l'irrigation s'est aussi proposé de la délivrer des inconvénients de la stagnation des eaux. C'est à cette fin que l'art. 3 de la loi du 29 avril 1845 dispose que « la faculté de passage sur les fonds intermé-« diaires pourra être accordée au propriétaire d'un « terrain submergé en tout ou en partie, à l'effet de « procurer aux eaux nuisibles leur écoulement. » (Voy. *suprà*, n° 238.) Le même besoin est aussi celui auquel tendent à répondre les dispositions prises par le législateur, pour favoriser l'introduction et le développement du drainage.

Dans cet ordre de moyens, le propriétaire est

Digitized by Google

abandonné à lui-même. Chacun est le juge de l'opportunité et le maître de la direction d'une opération qui n'est conçue que sous l'inspiration de son intérêt particulier, et dont l'exécution n'implique, en dehors des facilités et des encouragements stipulés en faveur de l'irrigation et du drainage, que l'exercice du droit de propriété défini et garanti par la loi civile.

Mais ce n'était point assez des efforts individuels et des ressources du droit commun. En dehors des améliorations à attendre d'une exploitation intelligente, on a bien souvent à procurer l'assainissement d'un terrain dont l'étendue et la situation commandent des travaux trop compliqués et trop dispendieux pour qu'on les abandonne aux prévisions et aux forces de l'intérêt individuel et privé. Dès les temps de Henri IV, le législateur fit du *desséchement des marais* une mesure du ressort de l'administration publique.

331. — En 1599, un édit concéda, pour quinze années, à un Hollandais du nom de Bradley, le privilége d'entreprendre le desséchement des marais, au refus des propriétaires, et lui accorda la propriété de la moitié des terrains qu'il dessécherait. Cet édit fut suivi d'un autre, en janvier 1607, qui autorisa les entrepreneurs à exproprier ; mais toutes ces tentatives échouèrent devant les résistances de la propriété ; et, en 1789, les marais n'étaient régis que par des règlements locaux, par l'édit de juin 1762 pour les Trois-Évêchés, par l'édit de janvier 1774 pour la Bourgogne, par les lettres patentes du 27 mars 1777 pour la Flandre et par celles du 13 nov. 1779 pour l'Artois.

332. — Ce fut l'un des objets sur lesquels se porta

Digitized by Google

l'attention de l'Assemblée constituante. Le décret des 26 déc. 1790-5 janvier 1791 fit des desséchements une entreprise à exécuter par l'administration au compte de l'État. Les propriétaires avaient six mois pour déclarer qu'ils entendaient procéder eux-mêmes au desséchement. A l'expiration de ce temps et faute de déclaration, le directoire du département était en droit de s'emparer du marais pour le dessécher, à la condition d'en payer la valeur actuelle, soit en argent, soit en terrains à livrer après le desséchement, au choix des propriétaires.

333. — A l'avénement de l'Empire, le décret de 1791 n'avait donné aucun résultat et le gouvernement édicta de nouvelles dispositions ; ce sont celles renfermées dans la loi du 16 septembre 1807, promulguée sous l'intitulé de *Loi relative au desséchement des marais*. « Depuis plusieurs siècles, portait l'exposé des motifs, à l'appui du projet, on ne conteste plus la grande utilité des desséchements, mais il est nécessaire, pour les effectuer, de concilier des intérêts tellement divers en apparence, qu'on ne saurait être surpris, bien que toutes les tentatives déjà faites ne soient pas restées sans quelques résultats, qu'elles aient manqué du moins l'objet général que l'on s'était proposé. Parmi les causes du peu de succès qu'ont obtenu les lois rendues depuis Henri IV jusqu'à la révolution, on a pu compter la résistance des grands corps de l'État et de quelques propriétaires puissants ; mais ces obstacles avaient disparu, et cependant la loi de 1791 n'a point eu les heureux effets dont s'étaient flattés ses auteurs. Un défaut de succès si constant annonçait un vice originaire qu'il

Digitized by Google

était essentiel de découvrir pour le faire disparaître. D'une part, on n'avait pas assez respecté la propriété; de l'autre, les propriétaires avaient trop ignoré que la possession des marais doit être assujettie à des règles particulières. Dans le système des lois les plus anciennes, la moitié des fonds desséchés a dû être délaissée à l'entrepreneur de desséchement; peu importait qu'il convînt au propriétaire de garder la totalité de ses terres, que l'amélioration n'eût été que d'une très-légère importance : cette inflexible proportion de la moitié ne se modifiait par aucun motif de convenance, par aucune règle de justice. Les nombreuses difficultés survenues entre les concessionnaires de desséchements et les propriétaires de marais, forcèrent à chercher d'autres moyens. Dès le commencement du dix-septième siècle, on autorisa les entrepreneurs de desséchement à exproprier les possesseurs, en leur payant le prix des marais à dessécher. Mais c'était heurter plus directement encore toutes les habitudes, tous les droits de la propriété; c'était donner de nouvelles armes à tous les genres de résistance. Le petit propriétaire dépossédé se voyait sans asile; il était sûr de trouver un appui chez le propriétaire plus considérable, qui, froissé dans ses propres intérêts, couvrait sa défense du prétexte honorable de soutenir la faiblesse opprimée. D'ailleurs, quelle fortune ne fallait-il pas à un entrepreneur de desséchement pour dépenser en prix d'acquisition de grands capitaux, au moment même où il avait besoin de toutes ses ressources pour l'exécution des travaux? — Ce faux principe de l'expropriation préalable a été de nouveau consacré par la loi de 1791; ainsi,

Digitized by Google

un remède extrême, une ressource dernière qu'il peut être utile de se réserver pour punir une résistance coupable, était devenu la base fondamentale du système. La loi de 1791 mettait toutes les mesures d'exécution dans les mains d'assemblées délibérantes; l'Assemblée nationale elle-même devait nécessairement intervenir dans chaque entreprise où des biens dépendants du domaine étaient intéressés. On n'avait pas fait encore l'expérience de l'impossibilité d'obtenir de prompts résultats par de semblables moyens. Cependant, 5 à 600,000 hectares de marais continuaient de diminuer la population et le sol cultivable de la France. L'empereur a fixé son attention sur cet état de choses; dès lors, il a dû changer. »

334. — La loi du 16 septembre 1807 proclame, dans son art. 1er, que « la propriété des marais est « soumise à des règles particulières » et ne se propose par conséquent que de modifier le droit de propriété dans les mains des détenteurs de marais. Elle est bien, il est vrai, ramenée par la force des choses à admettre un peu plus loin que les propriétaires pourront être contraints à délaisser leur propriété sur estimation (Voy. art. 24), mais ce n'est qu'à titre de ressource de dernière extrémité et lorsque toutes les prévisions de la loi se trouvent déjouées, qu'il est permis de s'armer du droit d'expropriation. En dehors de ce cas éminemment exceptionnel, les propriétaires qui ne veulent pas dessécher eux-mêmes, sont tenus de laisser dessécher leurs marais, à des conditions qui n'impliquent nullement l'exercice du droit d'expropriation; la loi ne les astreint qu'au paiement d'une indemnité, et s'ils s'acquittent

Digitized by Google

en délaissant une portion de leurs fonds, ce n'est que parce qu'ils ont préféré ce mode de libération ; l'abandon est, de leur part, facultatif. (Voy. art. 21.) Ce qui caractérise le système organisé par la loi de 1807, c'est donc la répudiation du droit d'expropriation comme moyen d'exécution. A cela près du reste, le desséchement s'effectue dans les formes et sous l'empire des règles applicables aux travaux d'intérêt général. Le desséchement fait l'objet d'une concession à obtenir du chef du pouvoir exécutif, l'administration reste préposée à la confection et à la conservation de tous les travaux, et le concessionnaire est investi à l'encontre des tiers de tous les droits et priviléges d'un entrepreneur de travaux publics.

335. — La nouvelle loi, accueillie d'abord avec une faveur marquée, n'a pas réalisé les espérances qu'elle avait fait concevoir. Peu de desséchements ont été entrepris ; les résultats obtenus n'ont pas été de nature à encourager l'industrie à s'engager dans ces sortes d'opérations, et la statistique nous atteste qu'il reste encore en France plus de 800,000 hectares de terre à l'état de marais.

Ce n'est pas la force de vaincre les résistances, c'est le bénéfice promis aux concessionnaires qui a fait défaut dans l'application de la loi de 1807. Nous n'avons donc pas à craindre de voir le législateur entraîné à revenir au droit d'expropriation. Le desséchement constitue une mesure d'intérêt agricole, bien plus qu'une mesure de salubrité (1). C'est en

(1) Lorsque les exigences de la salubrité prédominent, ce n'est pas seulement dans la loi du 16 septembre 1807 que l'administration trouve des moyens d'action. Elle a la ressource de la loi du

Digitized by Google

simplifiant le système organisé par la loi de 1807, c'est en assurant aux concessionnaires des avantages plus grands et d'une réalisation plus facile, c'est enfin par des moyens analogues à ceux dont on fait l'épreuve pour l'irrigation et le drainage, qu'il faut songer à seconder le desséchement des marais. Les institutions de crédit, les subventions, voilà l'encouragement et le secours à attendre de l'État. L'expropriation n'a que faire dans des mesures dont le but est de venir en aide à la propriété par des améliorations de nature à rendre son exploitation plus facile et plus profitable.

336. — Quoi qu'il en soit, en dépit des tentatives faites à diverses reprises pour modifier la loi de 1807 (1), cette loi est encore seule en vigueur et c'est à ses dispositions que nous devons nous attacher.

Dans ses rapports avec les tiers, pour la suppression, le déplacement ou la modification des moulins et autres usines, pour l'occupation des terrains nécessaires pour l'ouverture des canaux et rigoles et, en un mot, pour tous les dommages que les propriétés autres que les terrains à dessécher sont exposées à

11 septembre 1792, qui l'autorise à ordonner le desséchement des étangs nuisibles.

(1) Une proposition fut notamment soumise aux chambres en 1833, par M. Laffitte. Dans ce projet qui est resté à l'état de rapport, les terrains en nature de marais étaient divisés en trois classes suivant qu'ils étaient plus ou moins imprégnés d'eau, et on abandonnait aux entrepreneurs de desséchement les trois quarts de la superficie pour les terrains de la première classe, la moitié pour ceux de la seconde et le quart pour ceux de la troisième. En 1851, l'assemblée nationale législative fut saisie d'une proposition relative aux desséchements par M. Fawtier. Cette proposition ne reproduisait que des procédés condamnés par l'expérience du passé et ne fut pas même prise en considération.

Digitized by Google

souffrir, les concessionnaires de marais suivent le sort et jouissent des droits et priviléges d'entrepreneurs de travaux publics. Les difficultés sont prévues et réglées par les art. 48 et 49 de la loi du 16 sept. 1807, qui statuent pour tous les travaux d'utilité générale, et tout ce qui est du contentieux administratif tombe sous le coup de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui en fait attribution au conseil de préfecture. (Voy. ord. 7 février 1845, concess. du desséchement de l'Authie.) Ce n'est pas à ce point de vue que nous avons à nous occuper des desséchements ; tout ce que nous aurions à dire trouvera sa place dans le chapitre que nous nous proposons de consacrer aux travaux publics.

337. — Les dispositions de la loi du 16 septembre 1807 qui appellent notre attention sont celles qui ont pour objet les travaux de desséchement *dans* leur rapport avec les propriétaires des terrains à dessécher et pourvoient à l'exécution de ces travaux au regard des parties intéressées. Pour embrasser ce sujet, nous traiterons dans trois articles distincts *de* l'organisation, de l'exécution et de la conservation des desséchements.

CHAPITRE DEUXIÈME.

Organisation des desséchements.

338. — Le gouvernement ordonne les desséchements.
339. — Les desséchements sont faits par l'État ou par des concessionnaires.
340. — Du droit pour les propriétaires d'obtenir la concession.
341. — Le choix entre les soumissionnaires autres que les propriétaires est abandonné au gouvernement.
324. — Demande en concession. — Levée des plans.

Digitized by Google

343. — Forme de la demande.
344. — Affiches.
345. — Transmission de la demande et des pièces au ministre.
346. — Acte de concession. — Sa nature et ses effets.
347. — Compétence pour l'exécution du décret de concession.
348. — Réserve pour le Conseil d'État des questions de modification et interprétation.
349. — Institution d'un syndicat et d'une commission spéciale.
350. — Mission du syndicat.
351. — Nomination des syndics.
352. — Constitution de la commission spéciale.
353. — Prestation de serment des commissaires.
354. — Formes de procéder.
355. — Attributions de la commission.
356. — Compétence. — Elle embrasse tout le contentieux du desséchement entre les entrepreneurs et les propriétaires des terrains à dessécher.
357. — Opposition. — Appel. — Recours pour excès de pouvoir.

---

338. — Le droit de réduire les propriétaires de marais à en effectuer ou à en souffrir le desséchement est attribué au gouvernement; il ordonne les desséchements qu'il juge *utiles* ou *nécessaires*. (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 1er.) Ses décisions à cet égard échappent à toute critique (voy. décr. 27 avril 1850, commune de Saint-Vincent de Xaintes), et la loi prend soin d'indiquer que les dispositions qu'elle édicte ne sont pas faites que pour donner satisfaction à des besoins impérieux et pressants, et qu'il suffira d'un intérêt réel pour en justifier l'application.

339. — Les desséchements sont exécutés par l'État ou par des concessionnaires. (Voy. art. 2.) Le législateur entendait que l'État se chargerait des desséchements qui n'offriraient pas des bénéfices assez importants ou assez probables pour déterminer des industriels à les entreprendre et que, pour les

Digitized by Google

marais existants dans de tout autres conditions, le desséchement serait donné à l'entreprise sous forme et à titre de concession.

340. — « Lorsqu'un marais appartiendra à un « seul propriétaire, porte l'art. 3 de la loi, ou lors- « que tous les propriétaires seront réunis, la conces- « sion du desséchement leur sera toujours accordée, « s'ils se soumettent à l'exécuter dans les délais fixés, « et conformément aux plans adoptés par le gouver- « nement. » La qualité de propriétaire ne constitue pas seulement un motif de préférence, elle donne droit à la concession sous la seule condition d'un engagement à prendre vis-à-vis de l'administration. Le décret de concession intervenu au mépris de ce privilége serait entaché d'excès de pouvoir. (Voy. décr. 27 avril 1850, commune de Saint-Vincent de Xaintes.)

L'administration se fait, en effet, un devoir, lorsqu'elle a résolu un desséchement, de s'enquérir si les propriétaires du marais ne seraient pas disposés à l'entreprendre. Ils sont avertis par le fait de l'enquête *de commodo et incommodo*, à laquelle il est procédé et dans le silence de la loi sur les formalités à remplir vis-à-vis d'eux, ils devraient, par cela même sans doute, être considérés comme *mis en demeure*. Les scrupules de l'administration vont cependant plus loin dans l'usage. Le préfet écrit aux propriétaires pour leur faire connaître le projet de desséchement et leur indiquer les avantages promis au concessionnaire, et ce n'est que sur leur refus ou à défaut de réponse à la communication qui leur a été faite, que la concession est octroyée à un tiers.

Dans le cas où le droit consacré au profit des pro-

Digitized by Google

priétaires est exercé, la loi veut que l'opération leur soit confiée. Le desséchement toutefois n'en garde pas moins le caractère d'entreprise régie par les règles tracées pour les entreprises d'intérêt général. Le propriétaire n'en peut être chargé qu'à titre de concessionnaire (1); et il est, par conséquent, tenu d'établir qu'il réunit les conditions à exiger de tout concessionnaire, et, notamment, qu'il a des ressources suffisantes pour mener l'opération à bonne fin. Le droit écrit à son profit dans la loi ne saurait être garanti au point de vue de l'appréciation à laquelle il est inévitablement soumis sous ce rapport, que par la forme même de l'acte de concession qui est celle d'un décret rendu en Conseil d'État. (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 5.)

341. — « Lorsqu'un marais appartiendra à un « propriétaire ou à une réunion de propriétaires qui « ne se soumettront pas à dessécher dans les délais « et selon les plans adoptés, ou qui n'exécuteront « pas les conditions auxquelles ils se seront soumis; « lorsque les propriétaires ne seront pas tous réunis; « lorsque, parmi lesdits propriétaires, il y aura une « ou plusieurs communes, la concession du dessé- « chement aura lieu en faveur des soumissionnaires « dont la soumission sera jugée la plus avantageuse « par le gouvernement. Celles qui seraient faites par « des communes propriétaires, ou par un certain « nombre de propriétaires réunis, seront préférées à « conditions égales.» (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 4.) En dehors des prévisions de l'art. 3, la concession

(1) Le plus ordinairement, le décret même de concession réunit les propriétaires en association représentée par un syndicat.

Digitized by Google

est à la disposition du gouvernement. L'art. 4 consacre bien des motifs de préférence en faveur de certaines soumissions, mais il ne reconnaît de droit absolu à personne; la soumission qui sera jugée la plus avantageuse l'emportera, la loi le dit, et à cet égard le juge ne peut être que le gouvernement lui-même; le choix entre les prétendants à la concession lui est donc, en réalité, abandonné.

342. — Le premier soin de celui qui se propose de solliciter la concession d'un desséchement doit être de lever le plan des lieux. « Le plan général du « marais comprendra tous les terrains qui seront pré« sumés devoir profiter du desséchement. Chaque « propriété y sera distinguée, et son étendue exacte« ment circonscrite. Au plan général seront joints « tous les profils et nivellements nécessaires; ils se« ront, le plus possible, exprimés sur le plan par des « cotes particulières (1). » (Voy. art. 6.) La loi veut d'ailleurs que le plan, au cas où il est l'œuvre d'un ingénieur civil, soit vérifié et approuvé par les ingénieurs des ponts et chaussées. (Voy. art. 5.) Si l'administration n'avait pas cette garantie de l'exactitude du travail, elle serait inévitablement amenée à le faire contrôler à ses frais.

(1) La levée du plan ne peut s'effectuer que sur le terrain, il faut donc avoir l'accès de l'héritage d'autrui. Il est de principe en matière de mines, pour les canaux et relativement à la généralité des travaux publics, qu'en pareil cas, l'entrepreneur doit être porteur d'une autorisation donnée par un arrêté spécial du préfet. L'autorisation aura même ici cet effet, de justifier, au besoin, la demande en remboursement de ses frais d'études, que le soumissionnaire sera en droit de former, si la concession est octroyée à un autre. (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 6.)

Digitized by Google

343. — La demande de concession est rédigée sous forme de pétition, mais elle doit contenir la désignation précise des terrains à dessécher, l'état estimatif et le devis des travaux à exécuter, l'aperçu comparatif des dépenses et des bénéfices présumés et la stipulation des avantages que l'entrepreneur prétend obtenir. Les plans, profils et nivellements y sont joints, ainsi que tous autres documents de nature à donner un aperçu des résultats à attendre du desséchement, et le tout est adressé au préfet.

344. — Le préfet transmet la demande et les pièces aux ingénieurs pour avoir leur avis, et fait placarder dans toutes les communes sur lesquelles s'étend le marais, des affiches portant avertissement qu'une demande a été formée et que chacun peut en prendre connaissance, ainsi que des pièces jointes, dans les bureaux de la préfecture, et fournir des observations et oppositions s'il y a lieu. Ces affiches restent apposées durant un mois.

345. — Après que la demande a reçu toute publicité, le préfet rassemble toutes les pièces de l'instruction à laquelle elle a donné lieu, les observations, oppositions et demandes en concurrence qui ont pu se produire, émet son avis et transmet le tout au ministre des travaux publics.

346. — La concession est faite par un décret, rendu en conseil d'État, qui vise les plans et projets de travaux à exécuter. (Voy. art. 5.) Ce décret détermine la quotité attribuée au concessionnaire dans la plus-value et fixe l'époque du commencement des travaux et celle de leur durée.

Vis-à-vis des soumissionnaires évincés et à l'égard

Digitized by Google

des tiers dont les oppositions ont été écartées, l'acte de concession a la force et produit les effets d'une décision et d'une décision souveraine. La loi ne l'assujettit à aucunes formes et nous ne voyons guère que la violation du droit consacré par l'art. 3 de la loi (Voy. *suprà*, n° 340), qui puisse autoriser à l'attaquer par la voie de la tierce opposition.

En dehors des prévisions de cette disposition, il constitue pour les propriétaires du marais un acte d'autorité d'une nature spéciale dont l'exécution implique un engagement pris pour eux et en leur *nom* et qui les astreint en définitive, à un paiement par contribution. A ce point de vue, il n'est basé que sur des appréciations du ressort de l'administration, il ne pourrait être dénoncé que comme entaché d'excès de pouvoir et il est assez difficile de concevoir ce *qui* pourrait donner lieu à un reproche de ce genre.

Enfin, quant aux rapports qui s'établissent entre le gouvernement et le concessionnaire, le caractère du décret de concession n'est autre que celui d'un contrat synallagmatique. Le gouvernement investit le concessionnaire du droit de se faire payer, dans les proportions fixées par l'acte, les indemnités stipulées par la loi de 1807, et le concessionnaire s'oblige à effectuer les travaux dans un temps et conformément à des plans et profils déterminés.

347. — Nous verrons bientôt que la compétence attribuée au conseil de préfecture par la loi du 28 pluviôse an VIII, pour le contentieux des travaux publics, ne s'étend point à l'exécution de ce contrat entre l'État et le concessionnaire, et que les contestations qui s'y peuvent rattacher doivent être portées

Digitized by Google

devant une juridiction instituée par le titre X de la loi de 1806. (Voy. *suprà*, n° 336.)

Les réclamations que l'application aux propriétaires des dispositions du décret de concession est susceptible de faire naître sont également jugées, pour ce qui a trait au règlement des suites du desséchement, par la même juridiction.

348. — Dans toutes les difficultés prévues ou non par la loi, il ne faut cependant pas perdre de vue que l'acte émane du chef de l'État. Du moment qu'il est en question, soit qu'il s'agisse de modifier l'organisation qu'il a consacrée pour la réalisation du desséchement ou pour sa conservation (Voy. décr. 29 juin 1850, syndics de Saint-Hilaire de Riez), soit que la nécessité de son interprétation se fasse sentir dans les contestations relatives aux droits et obligations résultant de ses dispositions (Voy. ord. 12 août 1845, Rouaud; décr. 6 mai 1853, Chenel), c'est devant le conseil d'État lui-même qu'il faut venir. (Voy. *Traité général de Droit administratif*, t. I, p. 96.) L'affaire s'engage et se traite, dans le premier cas, en la forme administrative et s'introduit et se règle dans le second, en la forme contentieuse.

349. — La concession n'est que la première mesure à prendre pour organiser un desséchement et encore n'est-elle pas indispensable, puisque le desséchement peut être entrepris par l'État directement. Le gouvernement a, en outre, à procéder, pour répondre aux nécessités de l'opération, à l'institution d'un syndicat et d'une commission spéciale. Dans le cas où le desséchement doit être exécuté par l'État, cette institution fait l'objet d'un décret spécial; dans

Digitized by Google

le cas, au contraire, où le desséchement est confié à des concessionnaires, il y est pourvu par le décret même de concession ; ce décret renferme ordinairement deux titres particuliers dont l'un est consacré au syndicat et l'autre à la commission spéciale.

350. — La mission du syndicat est de représenter les propriétaires du marais et de défendre leurs intérêts dans les opérations diverses que comporte l'exécution du desséchement, et notamment dans le travail de classement et d'estimation des terrains compris dans le périmètre du marais à dessécher.

351. — Les syndics sont nommés par le préfet qui les prend parmi les propriétaires les plus imposés et investit l'un d'entre eux du titre et des fonctions de directeur. Leur nombre est déterminé par le décret et ne peut être de moins de trois ni de plus de neuf. (Voy. L. 16 septembre 1807, art. 7.)

352. — La constitution de la commission spéciale est réglée par le titre X de la loi du 16 sept. 1807. Elle doit être composée de sept membres, nommés par le chef du gouvernement lui-même, parmi les personnes, n'ayant aucun intérêt direct dans les travaux, qui sont présumées avoir le plus de connaissances relatives soit aux localités, soit aux divers objets sur lesquels elles auront à prononcer. (Voy. art. 43 et 44.)

353. — Avant d'entrer en fonctions, les commissaires prêtent, entre les mains du préfet, le serment de remplir leurs fonctions avec zèle et intégrité.

354. — « Les formes de la réunion des membres « de la commission, la fixation des époques de ses

Digitized by Google

« séances et des lieux où elles seront tenues, les règles pour la présidence, le secrétariat et la garde « des papiers, les frais qu'entraîneront ses opérations « et enfin tout ce qui concerne son organisation, seront déterminés, dans chaque cas, par un règlement d'administration publique (1). » (Voy. loi 16 septembre 1807, art. 45.)

(1) Les dispositions insérées à cet effet dans le décret de concession ou dans le décret d'organisation du desséchement à faire par l'État sont ordinairement les suivantes :

« Le président et le secrétaire seront nommés par la commission lors de sa première réunion. En cas d'absence du président et du secrétaire, le plus âgé des membres de la commission sera président, le plus jeune sera secrétaire.

« La commission se réunira dans le lieu qui lui sera désigné par le préfet, et lorsqu'elle le jugera convenable. Les convocations seront faites à la diligence du président et par écrit. Le préfet aura la faculté de la réunir lorsqu'il le croira nécessaire.

« Les décisions de la commission spéciale ne seront valables qu'autant que cinq membres au moins auront pris part à la délibération. Elles seront prises à la pluralité des voix. Dans le cas où, six membres étant présents, les voix se trouveraient partagées, le président aura voix prépondérante.

« Les délibérations de la commission seront inscrites sur un registre coté et parafé par le président, signées par tous les membres présents à la délibération, et expédiées aux parties par le secrétaire. Ces décisions seront motivées; elles viseront les moyens de défense présentés par les parties.

« La commission spéciale est appelée à connaître de tout ce qui est relatif au classement des propriétés avant et après le desséchement, à leur estimation, à la vérification de l'exactitude des plans cadastraux, à la vérification et réception des travaux, à la formation et à la vérification du rôle de plus-value dressé à l'effet de fixer définitivement la part contributive des intéressés dans les travaux dont il s'agit. Elle donnera son avis sur l'organisation du mode d'entretien du desséchement.

« La commission spéciale est encore appelée à connaître de toutes les contestations qui seraient élevées contre les procès-

Digitized by Google

Mais la loi exige que les décisions de la commission soient motivées et que, pour les prononcer, les commissaires soient au moins au nombre de cinq (Voy. loi 16 septembre 1807, art. 43), cela à peine de nullité. (Voy. ord. 5 août 1831, Valence-Minardière ; 31 août 1847, Lanthouzet.)

355. — Les pouvoirs des commissions sont déterminés par les articles suivants :

« Art. 46. Les commissions spéciales connaîtront « de tout ce qui est relatif au classement des diverses « propriétés avant ou après le desséchement des ma- « rais, à leur estimation, à la vérification de l'exac- « titude des plans cadastraux, à l'exécution des clau- « ses des actes de concession relatifs à la jouissance « par les concessionnaires d'une portion des pro- « duits, à la vérification et à la réception des travaux « de desséchement, à la formation et à la vérification « du rôle de plus-value des terres après le dessèche- « ment ; elles donneront leur avis sur l'organisation « du mode d'entretien des travaux de desséchement ; « elles arrêteront les estimations dans le cas prévu « par l'art. 24, où le gouvernement aurait à dépos- « séder tous les propriétaires d'un marais ; elles con- « naîtront des mêmes objets, lorsqu'il s'agira de fixer

verbaux de réception du desséchement. Elle statue sauf recours au conseil d'État par la voie contentieuse, sans toutefois que ce recours soit suspensif.

« Les fonctions de la commission spéciale cesseront aussitôt après l'entier accomplissement des opérations précédemment indiquées. A cette époque, remise sera faite aux archives de la préfecture de tous les registres et papiers, sur inventaire en double expédition, dont l'une pour le préfet et l'autre pour le secrétaire de la commission. »

Digitized by Google

« la valeur des propriétés, avant l'exécution de travaux « d'un autre genre, comme routes, canaux, digues, « ponts, rues, etc., et après l'exécution desdits travaux, « et lorsqu'il sera question de fixer la plus-value.

« Art. 47. Elles ne pourront, en aucun cas, juger « les questions de propriété, sur lesquelles il sera « prononcé par les tribunaux ordinaires, sans que, « dans aucun cas, les opérations relatives aux travaux, « ou l'exécution des décisions de la commission, puis- « sent être retardées ou suspendues. »

356. — Nous avons déjà eu l'occasion d'appeler l'attention sur la nature et l'étendue des attributions données aux commissions spéciales (Voy. *suprà*, n° 172) ; il ne nous reste qu'à compléter nos observations sur ce point.

Les commissions ont à participer à des mesures d'administration à titre de coopération ou sous forme d'avis, mais leurs fonctions les plus importantes à considérer sont celles qui s'exercent par voie de décisions.

Toutes les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des travaux de desséchement entre les propriétaires des terrains à dessécher et les concessionnaires ou entrepreneurs du desséchement doivent être portées devant la commission spéciale, il n'en faut excepter que les questions de propriété (1) (Voy.

(1) Les questions de propriété du ressort des tribunaux sont celles à résoudre par application de titres et actes du droit commun ou par les règles relatives à la possession ou à la prescription. S'il s'agissait de statuer sur la régularité, la validité et les effets des actes de partage opérés au cours et à raison du desséchement, c'est l'autorité administrative qui devrait être saisie. (Voy. ord. 5 sept. 1838, Desmortiers.)

Digitized by Google

arrêt 4 juillet 1832, Dubuc) ; et dans l'examen et le jugement des questions de propriété elles-mêmes, le devoir des tribunaux est toujours de leur réserver la détermination du périmètre du desséchement et, partant, le soin de décider si un terrain est ou non compris dans ce périmètre. (Voy. ord. 4 févr. 1846, Desmortiers.) Tant que ces commissions subsistent, et elles ne cessent d'exister qu'après l'entier achèvement des opérations énumérées dans l'art. 46 que nous venons de reproduire, toute réclamation du concessionnaire ou des propriétaires des terrains à dessécher est de leur ressort exclusif. Il leur appartient de faire application aux parties intéressées des clauses et conditions de la concession. Leur compétence à cet égard, n'est limitée que par la jurisprudence qui réserve au conseil d'État l'appréciation et l'interprétation des actes de l'autorité suprême. (Voy. *suprà*, n° 348.) C'est aussi à elles qu'il appartient de statuer sur les réclamations dirigées contre leurs propres opérations de classement, d'estimation ou de partage. Elles en connaissent à titre de juges du premier degré. (Voy. ord. 12 août 1845, Vince.)

357. — Leurs décisions, en effet, ont tous les caractères d'actes de juridiction et en suivent le sort. C'est ainsi que, dans le cas où elles ont été rendues par défaut, l'opposition est la voie à prendre pour les faire réformer (Voy. ord. 12 mai 1846, commune de Bazoche) ; c'est ainsi que, dans le silence de la loi, la jurisprudence n'a point hésité à les soumettre au contrôle que le conseil d'État a mission d'exercer, dans la sphère du contentieux administratif, sur toutes les décisions de premier degré. (Voy. ord.

Digitized by Google

18 mai 1846, Ruffin ; décr. 1er mars 1851, Durand-Mathieu) ; c'est ainsi, enfin, que, dans le cas où les commissions spéciales excèdent leurs pouvoirs, le droit et le devoir du ministre est de déférer leurs décisions d'office au conseil d'État. (Voy. ord. 26 août 1842, ville de Luçon.)

CHAPITRE TROISIÈME.

Exécution des desséchements.

358. — Division.

—

358. — La loi, dans les dispositions destinées à pourvoir à l'exécution des desséchements, distingue les opérations qui doivent précéder les travaux, celles qui se peuvent produire durant leur cours, celles qui ne viennent qu'après leur achèvement et ont pour but le paiement ; adoptons cette division.

Art. 1. — Mesures préalables aux travaux.

359. — Nomination des experts pour l'estimation à faire des terrains.
360. — Classement des terrains.
361. — Réclamations contre le classement.
362. — Estimation.
363. — Intervention de la commission spéciale.

—

359. — Le syndicat nomme et présente un expert au préfet pour l'estimation à faire des terrains à dessécher. Le concessionnaire en présente un autre, et le préfet nomme un tiers expert. Toutefois, si le desséchement est entrepris par l'État, le préfet nomme le second expert et le ministre de l'intérieur le tiers expert. (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 8.)

Digitized by Google

360. — La loi veut que l'estimation confiée aux experts ait pour base un classement des terrains à évaluer. « Les terrains des marais seront divisés en « plusieurs classes, dont le nombre n'excédera pas « dix et ne pourra être au-dessous de cinq : ces « classes seront formées d'après les divers degrés « d'inondation. Lorsque la valeur des différentes « parties du marais éprouvera d'autres variations que « celles provenant des divers degrés de submersion, « et dans ce cas seulement, les classes seront formées « sans égard à ces divers degrés, et toujours de ma- « nière à ce que toutes les terres de même valeur « présumée soient dans la même classe. » (Voy. art. 9.)

« Le périmètre des diverses classes sera tracé sur « le plan cadastral qui aura servi de base à l'entre- « prise. Ce tracé sera fait par les ingénieurs et les « experts réunis. » (Voy. art. 10.)

« Le plan ainsi préparé, sera soumis à l'approba- « tion du préfet; il restera déposé au secrétariat de « la préfecture pendant un mois; les parties intéres- « sées seront invitées, par affiches, à prendre con- « naissance du plan, à fournir leurs observations sur « son exactitude, sur l'étendue donnée aux limites « jusques auxquelles se feront sentir les effets du des- « séchement, et enfin sur le classement des terres. » (Voy. art. 11.)

« Le préfet, après avoir reçu ces observations, « celles en réponse des entrepreneurs du desséche- « ment, celles des ingénieurs et des experts, pourra « ordonner les vérifications qu'il jugera convenables. « Dans le cas où, après vérification, les parties inté-

Digitized by Google

« ressées persisteraient dans leurs plaintes, les ques-
« tions seront portées devant la commission consti-
« tuée par le titre X de la présente loi. » (Voy. art. 12.)

361. — Le classement prépare l'estimation des terres et doit conduire à la fixation des sommes à payer par les propriétaires à la suite du desséchement; il fallait donc leur ménager l'accès d'un juge pour réclamer contre les erreurs commises à leur préjudice. C'est, en effet, à titre de juridiction que la commission peut en être saisie. (Voy. *infrà*, n° 363.)

362. — « Lorsque les plans, poursuit la loi, au-
« ront été définitivement arrêtés, les deux experts
« nommés par les propriétaires et les entrepreneurs
« du desséchement se rendront sur les lieux; et, après
« avoir recueilli tous les renseignements nécessaires,
« ils procéderont à l'appréciation de chacune des
« classes composant le marais, eu égard à sa valeur
« réelle au moment de l'estimation, considéré dans
« son état de marais, et sans pouvoir s'occuper d'une
« estimation détaillée par propriété. Les experts pro-
« céderont en présence du tiers expert, qui les dé-
« partagera, s'ils ne peuvent s'accorder. » (Voy. art. 13.)

« Le procès-verbal d'estimation par classes sera dé-
« posé pendant un mois à la préfecture. Les intéres-
« sés en seront prévenus par affiches; et, s'il survient
« des réclamations, elles seront jugées par la com-
« mission. Dans tous les cas, l'estimation sera sou-
« mise à ladite commission pour être jugée et homo-
« loguée par elle; elle pourra décider outre et contre
« l'avis des experts. » (Voy. art. 14.)

Digitized by Google

363. — Soit qu'elle prononce sur réclamations, soit qu'elle revise tout le travail et arrête l'estimation, la commission fait acte de juridiction et sa décision est sujette au recours. (Voy. ord. 7 fév. 1848, Leblanc de Castilhon.) Ses fonctions en tout ceci sont celles imparties au jury en matière d'expropriation.

ART. 2. — Confection des travaux.

364. — Délai fixé par l'acte de concession. — Prorogation de ce délai.
365. — Paiements partiels à faire à l'entrepreneur.
366. — Entretien et garde des ouvrages pendant le cours de l'exécution.
367. — Réception des travaux après leur achèvement.
368. — Compétence de la commission spéciale.

—

364. — L'estimation des terrains est la dernière des mesures préalables à l'exécution du desséchement. Dès que cette estimation a été définitivement arrêtée, les travaux commencent. (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 15.)

La loi mentionne, comme pour la sanctionner, l'obligation pour l'entrepreneur de les poursuivre et terminer dans les délais fixés par l'acte de concession. (Voy. *ibid.*) Il n'en faudrait cependant pas conclure que la condition est si rigoureuse que le concessionnaire n'en pourrait, dans aucun cas, être dégagé. Le gouvernement est, relativement à l'exécution, investi du droit en vertu duquel il a pu donner la concession, il en reste l'arbitre. Nul ne serait donc fondé à lui dénier la faculté de proroger le délai stipulé, et les tiers, les propriétaires du marais,

Digitized by Google

en particulier, ne sauraient prétendre, quant à l'exercice de cette faculté, à d'autres garanties que celles assignées à l'exercice du droit de concession lui-même. C'est en ce sens que le conseil d'État déclare en principe « que, d'après les lois sur la matière, il « appartient à l'administration supérieure d'appré- « cier les circonstances qui peuvent faire proroger les « délais impartis aux entrepreneurs de desséche- « ment pour l'exécution de leurs travaux, à la charge « par elle de suivre les formalités prescrites par les « lois et règlements et, notamment, d'appeler les « parties intéressées à produire leurs observations. » (Voy. décr. 14 juin 1852, commune de Labeune.)

365. — « Lorsque, d'après l'étendue des marais « ou la difficulté des travaux, le desséchement ne « pourra être opéré dans trois ans, l'acte de conces- « sion pourra attribuer aux entrepreneurs de dessé- « chement une portion, en deniers, du produit des « fonds qui auront les premiers profité des travaux « de desséchement. Les contestations relatives à « l'exécution de cette clause de l'acte de concession « seront portées devant la commission. » (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 16.)

Le concessionnaire, dans ce cas, a part dans le produit. La somme à lui payer doit donc être déterminée, pour chaque année, d'après le revenu réel de l'année. Si la commission l'avait calculée sur une autre base, sa décision serait annulée et il y aurait lieu d'ordonner une expertise nouvelle. (Voy. ord. 2 sept. 1829, Jourdain.)

366. — Il est dit à l'art. 25 de la loi, que « du- « rant le cours des travaux de desséchement, les ca-

Digitized by Google

« naux, fossés, rigoles, digues et autres ouvrages, « seront entretenus et gardés aux frais des entrepre- « neurs du desséchement. »

La jouissance de ces digues et berges pendant le même temps est par conséquent, réservée aux entrepreneurs. (Voy. ord. 2 sept. 1829, Bernault.)

367. — Après l'achèvement des travaux, il est procédé à leur vérification et réception, et la loi ajoute qu'en cas de réclamations, elles seront portées devant la commission, qui les jugera. (Voy. art. 17.)

L'entrepreneur n'a traité qu'avec le gouvernement et ce n'est qu'avec le gouvernement qu'il a à compter pour tout ce qui tient à l'accomplissement des engagements par lui souscrits; dans l'exécution des travaux, il n'est soumis qu'à la surveillance des agents du gouvernement, ce n'est que d'eux qu'il a des ordres à recevoir et, les travaux faits, ce n'est que leur contrôle qu'il a à subir. Les travaux sont vérifiés et reçus par les ingénieurs des ponts et chaussées et le concessionnaire n'entre en rapport avec les propriétaires que pour l'exercice du droit, dont il a été saisi par une sorte de délégation, de se faire payer les indemnités fixées par le décret de concession.

368. — La commission instituée pour prononcer, au besoin, entre le concessionnaire et les propriétaires, est aussi appelée à statuer sur toutes les difficultés que peut amener l'application de l'acte de concession entre l'entrepreneur et le gouvernement. (Voy. *suprà*, n° 348.) Sa mission est à cet égard celle d'un juge, mais elle ne va pas plus loin; et elle est, par conséquent, liée, relativement à la consistance et au mode d'exécution des travaux, par les prévi-

Digitized by Google

sions et les stipulations des clauses de l'acte de concession. (Voy. ord. 9 janv. 1846, min. trav. publ.)

Art. 3. — Payement des travaux.

369. — Nouvelle estimation à faire des terrains.
370. — Règlement de l'indemnité.
371. — Du cas où les travaux ont subi une longue interruption.
372. — Demande d'indemnité. — Elle se porte devant la commission spéciale. — Point de départ des intérêts.
373. — Réclamations postérieures à la mise en recouvrement des rôles. — Compétence.
374. — Ces réclamations ne sont point assimilées à celles en matière de contributions. — Elles ne sont pas soumises au même délai.
375. — Acquittement de l'indemnité. — Option laissée au propriétaire.
376. — L'indemnité est garantie par un privilége sur la plus-value.
377. — Du droit de contraindre les propriétaires à délaisser leur terrain.
378. — De la compétence quant au règlement de l'indemnité dans ce cas.

—

369. — Le procès-verbal de réception et vérification dressé par les ingénieurs est soumis à l'approbation du gouvernement, et cette approbation donnée, le concessionnaire est en droit de réclamer le payement de son prix et, à cette fin, de poursuivre la liquidation dont l'estimation faite avant le commencement des travaux doit être le point de départ.

« Dès que la reconnaissance des travaux aura été « approuvée, les experts, respectivement nommés « par les propriétaires et par les entrepreneurs de « desséchement, et accompagnés du tiers expert, « procéderont, de concert avec les ingénieurs, à une

Digitized by Google

« classification des fonds desséchés suivant leur va-
« leur nouvelle et l'espèce de culture dont ils seront
« devenus susceptibles. Cette classification sera véri-
« fiée, arrêtée, suivie d'une estimation, le tout dans
« les mêmes formes ci-dessus prescrites pour la clas-
« sification et l'estimation des marais avant le dessé-
« chement. » (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 18.)

La loi est aussi claire que positive, sa disposition ne demande pas de commentaire ; rappelons seulement que les terrains doivent être estimés par classes et non par parcelles. (Voy. ord. 8 août 1838, *compagnie générale de desséchement.*)

370. — L'estimation arrêtée, rien de plus simple que le règlement de l'indemnité. « ...Les entrepre-
« neurs du desséchement présenteront à la commis-
« sion un rôle contenant : 1° le nom des propriétaires ;
« 2° l'étendue de leur propriété ; 3° les classes dans
« lesquelles elle se trouve placée, le tout relevé sur
« le plan cadastral ; 4° l'énonciation de la première
« estimation calculée à raison de l'étendue et des
« classes ; 5° le montant de la valeur nouvelle de la
« propriété depuis le desséchement, réglée par la se-
« conde estimation et le second classement ; 6° enfin,
« la différence entre les deux estimations.

« S'il reste dans les marais des portions qui n'au-
« ront pu être desséchées, elles ne donneront lieu à
« aucune prétention de la part des entrepreneurs du
« desséchement. (Voy. art. 19.)

« Le montant de la plus-value obtenue par le des-
« séchement sera divisé entre le propriétaire et le
« concessionnaire, dans les proportions qui auront
« été fixées par l'acte de concession. Lorsqu'un des-

Digitized by Google

« séchement sera fait par l'État, sa portion dans la « plus-value sera fixée de manière à le rembourser « de toutes ses dépenses.

« Le rôle des indemnités sur la plus-value sera « arrêté par la commission et rendu exécutoire par « le préfet. » (Voy. art. 20.)

371. — Le calcul de l'indemnité a pour base une comparaison entre la valeur des terrains au jour de la concession et leur valeur après l'achèvement des travaux, comparaison destinée à faire connaître l'amélioration due au desséchement. Or, il peut arriver que les travaux de desséchement soient et restent longtemps interrompus et que, dans l'intervalle, et à raison de circonstances étrangères au desséchement, un changement se produise dans la valeur des terrains et que partant l'estimation faite au jour de la concession ne soit plus le terme de comparaison à prendre. Il y aurait là, sans doute, une difficulté, mais il suffirait à la commission, pour la résoudre, de s'animer de l'esprit de la loi. Elle satisferait à tous les intérêts, si, déduction faite de l'accroissement de valeur que les premiers travaux eux-mêmes auront pu donner, elle prenait pour premier terme de comparaison la valeur qu'avaient les terrains au moment de la reprise des travaux. (Voy. ord. 31 août 1837, compagnie de la canalisation de la Dive.)

372. — Il appartient aux commissions, nous l'avons constaté plus haut, de régler le classement des propriétés et de prononcer sur les réclamations relatives à ce classement. L'art. 46 de la loi du 16 sept. 1807 dit aussi qu'elles connaissent de tout ce qui est relatif à la formation et à la vérification du rôle de

Digitized by Google

plus-value. C'est par conséquent devant elles que doit se porter la demande d'indemnité formulée par le concessionnaire du desséchement (1). (Voy. ord. 12 août 1845, caisse hypothécaire.)

373.—Il importe toutefois de ne pas se méprendre sur la nature et l'étendue de leurs attributions en ce qui a trait aux rôles. La loi veut que l'indemnité à payer soit liquidée par chaque parcelle de terre et portée sur un état en forme de rôle, que le préfet rend exécutoire. La mission de la commission en cela est de procéder à une opération analogue à celle qui a pour objet la fixation des cotes de contributions : elle ne va pas au delà de la confection des rôles. Si, postérieurement à la mise en recouvrement de ces rôles, il s'élève des réclamations, les contestations échappent aux dispositions attributives de juridiction pour la commission et ne peuvent être portées que devant le conseil de préfecture (2). (Voy. décr. 22 juin 1854, Chitier.)

374. — L'analogie avec ce qui se passe pour la perception des contributions directes est frappante, mais il n'y a rien de plus que de l'analogie ; et l'on ne saurait, dans le silence de la loi, induire de cette analogie une assimilation et, par exemple, appliquer

(1) Les intérêts de l'indemnité de plus-value sont dus au desséchcur, soit en restitution de fruits, soit en rentes à 4 p. 100, à partir du jour de la réception des travaux, et non pas seulement à partir de la demande. (Voy. décr. 22 nov. 1851, comp. Thurninger ; 12 janv. 1853, Allonneau.)

(2) Aux termes de la loi du 16 septembre 1807, porte la décision citée, le conseil de préfecture est appelé à prononcer, en cette matière, sur les difficultés dont la connaissance n'est pas attribuée aux commissions spéciales.

Digitized by Google

aux réclamations contre les rôles de plus-value l'article 28 de la loi du 21 avril 1832 qui frappe de déchéance toute réclamation qui ne s'est pas produite dans le délai de trois mois à partir de la publication des rôles de contributions. (Voy. ord. 7 févr. 1845, concessionnaires des marais de l'Authie.) L'accès du conseil de préfecture pour réclamer contre les rôles de plus-value est ouvert tant qu'il n'y a pas eu exécution, c'est-à-dire acquittement. (Voy. ord. 12 août 1845, Rouaud.)

375. — L'acquittement en argent, qui est le mode le plus simple, n'est point obligatoire. « Les propriétaires auront la faculté de se libérer de l'indemnité « par eux due, en délaissant une portion relative de « fonds calculée sur le pied de la dernière estimation; « dans ce cas, il n'y aura lieu qu'au droit fixe d'un « franc, pour l'enregistrement de l'acte de mutation « de propriété (1). (Voy. L. 16 sept. 1807, art. 21.) « Si les propriétaires ne veulent pas délaisser des « fonds en nature, ils constitueront une rente sur le « pied de 4 p. 100, sans retenue; le capital de cette « rente sera toujours remboursable, même par por- « tions, qui cependant ne pourront être moindres « d'un dixième, et moyennant vingt-cinq capitaux. » (Voy. *ibid.*, art. 22.) Toute faveur est ici faite au propriétaire et le tort de la loi, il faut le dire, a été de pousser les égards pour son droit et ses intérêts jusqu'à lui sacrifier le succès des mesures qu'elle organisait. Il fallait de tout autres conditions pour

(1) On a jugé que les frais de partage devaient être mis, par égale portion, à la charge du dessécheur et du propriétaire. (Voy. décr. 12 janv. 1853, Allonneau.)

Digitized by Google

amener l'industrie et les capitaux à s'engager dans les entreprises de desséchement!

376. — Dans tous les cas, l'indemnité à payer est bien évidemment une charge inhérente à la propriété améliorée par le desséchement; la raison et la justice voulaient, d'ailleurs, que cette charge primât toutes les autres sur la valeur créée par le dessécheur, et de là l'art. 23 : « Les indemnités dues aux concession-« naires ou au gouvernement, à raison de la plus-« value résultant des desséchements, auront privi-« lége sur toute la plus-value, à la charge seulement « de faire transcrire l'acte de concession, ou le décret « qui ordonnera le desséchement au compte de l'État, « dans le bureau ou les bureaux des hypothèques « de l'arrondissement ou des arrondissements de la « situation des marais desséchés. L'hypothèque de « tout individu inscrit avant le desséchement sera « restreinte au moyen de la transcription ci-dessus « ordonnée, sur une portion de propriété égale en « valeur à la première valeur estimative des terrains « desséchés. »

377. — Le moment est venu de faire mention du droit consacré par l'art. 24 de la loi de 1807 : « Dans le cas où le desséchement d'un marais ne « pourrait être opéré par les moyens ci-dessus orga-« nisés, et où, soit par les obstacles de la nature, « soit par des oppositions persévérantes des proprié-« taires, on ne pourrait parvenir au desséchement, « le propriétaire ou les propriétaires de la totalité des « marais pourront être contraints à délaisser leur « propriété, sur estimation faite dans les formes « déjà prescrites. Cette estimation sera soumise au

Digitized by Google

« jugement et à l'homologation d'une commission « formée à cet effet ; et la cession sera ordonnée sur « le rapport du ministre de l'intérieur, par un règle- « ment d'administration publique. » L'art. 46 revient sur cette disposition pour attribuer expressément aux commissions spéciales la mission d'arrêter l'estimation.

378. — Le droit ainsi réservé n'est autre, si on l'envisage dans son but et dans ses résultats, que le droit d'expropriation. Mais il est à remarquer que le législateur, en le stipulant, n'a pas entendu faire emprunt à une autre loi que celle qu'il édictait ; c'est une mesure extrême, mais toujours une mesure spéciale, et cela est si vrai que, pour contraindre les propriétaires à délaisser, il n'est rien qui ne doive se produire dans les formes organisées pour l'application des dispositions propres aux desséchements.

Cette considération nous semble décisive dans la question de savoir si la compétence des commissions spéciales pour régler l'indemnité dans les prévisions de l'art. 24 de la loi de 1807, a survécu aux lois de 1810, 1833 et 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Nous pensons que les auteurs qui revendiquent les garanties instituées par ces lois d'expropriation et particulièrement l'intervention du jury pour l'exercice du droit consacré dans l'art. 24 de la loi de 1807, se méprennent sur la portée de ces lois. Elles statuent à un point de vue essentiellement général et rien n'autorise à supposer que l'intention de leur auteur ait été de déroger à une organisation établie pour un objet toutspécial. Il était si peu dans sa pensée de tracer des règles absolues qu'au

Digitized by Google

moment où venait de paraître la loi du 8 mars 1810, une loi de la même année faisait pour les mines ce que celle de 1807 avait fait pour les marais, elle instituait un règlement d'indemnité particulier pour les cas d'expropriation prévus par l'un de ses articles, l'art. 44. On s'en est d'ailleurs expliqué lors de la discussion de la loi de 1833 devant la chambre des pairs. M. Legrand, commissaire du gouvernement, répondit à M. de Bassano, qui demandait pourquoi on n'avait pas compris les desséchements des marais dans la nomenclature des travaux pour lesquels la loi était faite : « Il existe sur les desséchements une loi spéciale du 16 sept. 1807. Cette loi détermine toutes les conditions qui doivent précéder, accompagner et suivre une opération de desséchement. Ainsi les desséchements ont une législation qui leur appartient, et il n'était pas nécessaire de les mentionner dans le projet de loi. » Ajoutons que la jurisprudence du conseil d'État (Voy. ord. 23 août 1826, de Bray) et de la cour de cassation (Voy. arr. 4 juillet 1832, Dubuc) s'est nettement prononcée pour le maintien de la loi de 1807.

CHAPITRE QUATRIÈME.

Conservation des desséchements.

379. — Nécessité de pourvoir à la conservation des travaux de desséchement.
380. — Dépenses d'entretien. — Elles sont à la charge des propriétaires anciens et nouveaux.
381. — Fixation des cotisations. — Assimilation aux contributions directes.
382. — Traités pour l'entretien avec les dessécheurs.

Digitized by Google

383. — La conservation des desséchements est commise à l'administration.
384. — Contraventions. — Compétence.
385. — Les lois et règlements antérieurs à la loi de 1807 n'ont été abrogés que dans les dispositions contraires à cette loi.

—

379. — Le desséchement une fois opéré, les travaux achevés et reçus, les indemnités à payer aux concessionnaires réglées, il reste à pourvoir à la conservation des travaux. C'est là une condition propre à ce genre d'opérations; il ne suffit pas à l'administration d'ordonner et de faire exécuter; son action doit survivre à l'entreprise, et après avoir fait effectuer le desséchement, il faut qu'elle assure son entretien.

380. — « A compter de la réception des travaux, « l'entretien et la garde seront à la charge des pro- « priétaires tant anciens que nouveaux. Les syndics « déjà nommés, auxquels le préfet pourra en adjoin- « dre deux ou quatre pris parmi les nouveaux pro- « priétaires, proposeront au préfet des règlements « d'administration publique qui fixeront le genre et « l'étendue des contributions nécessaires pour sub- « venir aux dépenses. — La commission donnera son « avis sur ces projets de règlement, et, en les adres- « sant au ministre, proposera aussi la création « d'une administration composée de propriétaires « qui devra faire exécuter les travaux; il sera statué « sur le tout en conseil d'État. (Voy. art. 26.)

Après le partage, la condition des concessionnaires, pour les portions qui ont pu leur être abandonnées en remboursement des indemnités liquidées à leur

Digitized by Google

profit, est identique à celle des propriétaires anciens. L'obligation de supporter les dépenses d'entretien incombe aux uns comme aux autres.

381. — Tout a été préparé pour la fixation et la répartition des sommes à payer à cette fin. Le travail a sa base dans les procès-verbaux de classement et d'estimation dressés pour la fixation de l'indemnité qui a dû être payée aux entrepreneurs du desséchement ; on n'a point à revenir sur ces mesures. (Voy. ord. 12 mai 1847, Danglade.)

Et ici les cotisations sont, aux termes de l'art. 3 de la loi du 14 floréal an XI (1), assimilées aux contributions directes. La perception doit s'en faire de la même manière. Le délai pour les réclamations est, dès lors, celui fixé pour les contributions, c'est-à-dire le délai de trois mois à partir de la publication des rôles. (Voy. ord. 24 juill. 1847, commission des Wateringues.) La prescription de trois ans est opposable. (Voy. ord. 12 févr. 1847, assoc. des vidanges d'Arles.) Et enfin, le juge de toutes les contestations auxquelles peut donner lieu le recouvrement des taxes, est le conseil de préfecture. (Voy. ord. 12 févr. 1847, assoc. des vidanges d'Arles ; 24 juill. 1847, commission des Wateringues.)

382. — Il n'est pas sans exemple que les propriétaires traitent pour l'entretien avec les mêmes compagnies qui ont effectué le desséchement. Ces trai-

(1) La loi du 14 floréal an XI serait, au besoin, confirmée, dans son application aux taxes pour l'entretien des desséchements, par la disposition de la loi de finances qui, depuis celle du 25 juin 1841, autorise annuellement la perception de ces taxes.

Digitized by Google

tés qui n'ont, d'ailleurs, rien que de licite, ne se lient point à l'acte de concession, ils n'ont pas le caractère de traités passés pour travaux publics, et il s'ensuit que les parties contractantes ne relèvent, pour l'interprétation et l'appréciation de leurs clauses et stipulations, que de la juridiction des tribunaux civils. (Voy. décr. 23 juin 1849, syndicat des marais de Donges.) Le devoir du conseil de préfecture est de surseoir à prononcer sur les questions de recouvrement subordonnées à cette interprétation ou appréciation.

383. — « La conservation des travaux de desséchement, celle des digues contre les torrents, rivières et fleuves, et sur les bords des lacs et de la mer, est commise à l'administration publique. « Toutes réparations et dommages seront poursuivis « par voie administrative comme pour les objets de « grande voirie. Les délits seront poursuivis par les « voies ordinaires, soit devant les tribunaux de police correctionnelle, soit devant les cours criminelles, en raison des cas. » (Voy. art. 27.)

Ce qu'il faut remarquer ici, c'est la place assignée à l'action administrative. *La conservation du desséchement est commise à l'administration.* Rien ne doit se faire sans son autorisation; elle a le droit de prescrire les mesures qu'elle juge nécessaires et de mettre les syndicats en demeure de les exécuter sous peine de les voir exécuter d'office (Voy. ord. 10 févr. 1843, assoc. des vidanges d'Arles; 12 mars 1846, directeur des marais de Triaize), de même qu'elle est aussi en droit d'ordonner la destruction de ce qui a pu être fait sans son autorisation et lui paraît

Digitized by Google

nuisible. (Voy. ord. 12 mars 1846, directeur des marais de Triaize.) Elle est, en tout cela, investie d'une autorité dont l'exercice n'implique que des actes de l'office de l'administrateur et ne saurait, par conséquent, donner lieu au recours par la voie contentieuse.

384. — Toutes réparations et dommages sont poursuivis par voie administrative, comme pour les objets de grande voirie. Les contraventions tombent, par conséquent, sous l'application de la loi du 29 floréal an X, elles doivent être déférées au conseil de préfecture, mais l'attribution n'a trait qu'à la conservation des travaux de desséchement ; le conseil de préfecture ne serait pas compétent pour réprimer la contravention à un arrêté pris dans un intérêt autre que le maintien du desséchement. La distinction est nettement établie dans cette décision du conseil d'État : « Considérant que si, aux termes de l'art. 27 de la « loi du 16 sept. 1807, les contraventions qui portent « atteinte à la conservation des travaux de dessèche- « ment doivent être poursuivies devant les conseils de « préfecture, auxquels il appartient d'ordonner toutes « réparations et dommages-intérêts, aucune disposition législative n'a chargé ces conseils de prononcer sur les contraventions aux règlements de police « dont l'objet ne rentrerait pas dans les termes dudit « article ; considérant que l'arrêté, en date du 22 juil- « let 1822, par lequel le préfet du Pas-de-Calais a « interdit d'établir sur les digues du canal des Pier- « rettes aucune barrière, fossé ou enclôture, n'avait « pas pour objet d'assurer la conservation de ces di- « gues, mais seulement d'y maintenir la liberté de la

Digitized by Google

« circulation. Considérant que si le procès-verbal a « constaté que la dame Aubert avait fait placer une « barrière susceptible d'entraver la circulation, il « n'est pas allégué que l'établissement de cette bar- « rière fût de nature à compromettre la conservation « des travaux de desséchement; qu'il suit de là que « le conseil de préfecture n'était pas compétent pour « statuer sur la contravention constatée au procès- « verbal. » (Voy. décr. 12 août 1854, Aubert de Berlaër.)

385. — Les auteurs qui ont commenté la loi de 1807, se sont en général accordés à reconnaître que les dispositions des anciens règlements et des lois avaient conservé leur autorité sur les points non réglés par cette loi. (Voy. M. Jousselin, t. I, p. 305.) L'art. 59 ne déclare, en effet, que les lois antérieures cesseront d'avoir leur exécution qu'*en ce qui serait contraire à la présente;* et la jurisprudence n'a pas fait difficulté de se référer, dans certains cas, soit à la loi des 26 déc. 1790-5 janvier 1791, soit à celle du 3 frimaire an VII. (Voy. notre *Traité général de droit administratif*, t. III, n° 691, p. 664.)

Digitized by Google

Digitized by Google

APPENDICE.

FRAIS D'INGÉNIEURS.

Les fonctions d'ingénieur sont déterminées dans l'art. 13 du décret du 7 fructidor an XII, contenant organisation du corps des ingénieurs des ponts et chaussées, en ces termes :

« Les ingénieurs en chef de département sont char-
« gés du service des ponts et chaussées, canaux de
« navigation et ports de commerce dans les départe-
« ments, sous les ordres supérieurs du directeur gé-
« néral, sous les ordres immédiats des préfets, et sous
« la surveillance des inspecteurs divisionnaires. . .

. . . . . .

« Ils exécuteront ou feront exécuter, en outre, ceux
« des travaux pour lesquels ils auront été commis par
« les lois, arrêtés du gouvernement, jugements des
« tribunaux.

« Ils pourront aussi être chargés, sur la demande
« des préfets et sous l'autorisation du directeur gé-
« néral, d'exécuter ou de faire exécuter des travaux
« étrangers aux ponts et chaussées, mais dépendant
« de l'administration publique, de celle des départe-
« ments et des communes. . . . . »

On le voit par ce texte, la mission que les ingénieurs

Digitized by Google

tiennent de l'acte qui les nomme ne va point au delà des travaux *des ponts et chaussées, canaux de navigation et ports du commerce*, c'est-à-dire des travaux à effectuer pour les besoins de la circulation sur les grandes routes, et de la navigation des fleuves et rivières, en un mot, pour les besoins de la grande voirie.

Le gouvernement, cependant, a entendu réserver leur concours pour des travaux autres que ceux de la grande voirie. Le décret les met à la disposition du législateur, du gouvernement et des tribunaux eux-mêmes, pour les opérations qu'ils croiraient devoir leur confier, et il ajoute qu'ils pourront être chargés de *travaux publics* pour l'État, les départements et les communes.

L'art. 75 du décret, dont l'objet est d'assurer aux ingénieurs une rétribution pour ces opérations et travaux, est conçu ainsi :

« En exécution de l'art. 13 du présent règlement, « lorsque les ingénieurs des ponts et chaussées au- « ront prêté leur ministère pour l'exécution des lois « et décrets impériaux, et des jugements des cours, « et lorsqu'ils auront été commis pour des travaux « dépendant de l'administration publique, de celle « des départements et des communes, ils seront rem- « boursés de leurs frais de voyage et autres dépenses, « et ils recevront, en outre, des honoraires propor- « tionnés à leur travail.

« Ces honoraires seront déterminés par le temps « qu'ils auront employé soit à faire des plans et pro- « jets, soit à en suivre l'exécution, sans que la base « puisse être établie sur l'étendue des dépenses.

Digitized by Google

« Les ingénieurs fourniront l'état de leurs frais et « indemnités, dont ils seront remboursés d'après l'ap- « probation, le règlement et le mandat du préfet.

« Ce mandat sera exécutoire contre les particuliers « qui, intéressés dans une affaire administrative, con- « tentieuse ou judiciaire, auront été déclarés devoir « supporter les frais dus à l'ingénieur, et il sera pro- « cédé au recouvrement par voie de contrainte, « comme en matière d'administration.

« Lorsque l'ingénieur ordinaire et l'ingénieur en « chef auront concouru à la même opération, cha- « cun d'eux fournira l'état de ses dépenses respec- « tives. Quant aux honoraires, ils ne sont pas sus- « ceptibles de distinction; ils seront partagés dans « une proportion qui sera concertée entre eux, et « qui, à défaut de concert, sera réglée par le direc- « teur général, sur l'avis du conseil des ponts et « chaussées. »

La distinction devient de plus en plus nette et profonde : le traitement alloué aux ingénieurs n'a trait qu'au service des ponts et chaussées; tout ce qu'ils peuvent être appelés à faire en dehors de ce service leur donne droit à des honoraires.

Lorsque les ingénieurs sont commis pour l'exécution des jugements ou arrêts des tribunaux, leur rôle est celui d'experts, et il est bien juste qu'ils soient rémunérés.

Le concours qu'ils donnent aux départements et communes pour l'exécution des travaux à leur charge, dispense de l'emploi d'un architecte ou d'un ingénieur privé, et il est tout naturel que ce concours soit rétribué.

Digitized by Google

On comprend également que l'État ne puisse se refuser à les payer, dans le cas où il se trouve contraint de recourir à eux pour des travaux d'un service autre que celui des ponts et chaussées et, par exemple, pour l'exécution, réparation ou entretien de bâtiments ou établissements militaires. (Voy. décr. 23 avril 1810, art. 4; 16 sept. 1811, art. 8.)

Enfin, on n'a jamais fait difficulté non plus de reconnaître qu'une rémunération est due aux ingénieurs pour les opérations que réclame l'instruction des demandes d'autorisation à fin de prise d'eau ou de création d'usines.

Dans la pratique, leur droit de réclamer des honoraires ne s'arrête pas là. La rédaction des projets de défrichement ou d'irrigation, la direction pour l'exécution des travaux, la surveillance pour leur conservation, l'organisation et la surveillance des associations pour l'amélioration du cours des rivières, l'examen et la proposition de toutes les mesures propres à assurer le bon emploi des eaux courantes, la réglementation, même d'office, des usines hydrauliques, le curage des cours d'eau non navigables et l'assistance à prêter à l'administration pour l'exercice du pouvoir de police, en ce qui concerne ces cours d'eau, donnent lieu à des indemnités ou honoraires à la charge des particuliers.

Que ce soit là une exagération et qu'il soit à désirer que le législateur revienne un jour sur les art. 13 et 75 du décret du 7 fructidor an XII, et rattache le traitement payé par l'État, non pas seulement au service des ponts et chaussées, mais aussi à toutes les opérations auxquelles les ingénieurs peuvent être ap-

Digitized by Google

pelés à procéder dans un intérêt général, public, nous le concevrions sans peine. Mais nous ne saurions souscrire à l'opinion de ceux qui soutiennent que le décret doit être entendu en ce sens que les ingénieurs ne sont fondés à exiger des honoraires que « dans les cas où l'État, les départements, les communes, les particuliers auraient pu recourir à un ingénieur civil, à un ingénieur privé, et que c'est seulement parce que et lorsqu'ils jouent le rôle d'un ingénieur privé qu'ils ont droit à des honoraires particuliers (1). » Le décret, nous l'avons fait remarquer, restreint leurs attributions *ordinaires* au service des ponts et chaussées, qui est le service de la grande voirie, et leur alloue des honoraires pour tous travaux faits en dehors de ce service, notamment pour l'exécution des lois ou des arrêtés du gouvernement, ou, sur la demande des préfets, pour les besoins de l'administration publique, ce qui exclut évidemment la distinction que l'on voudrait établir entre les travaux d'ingénieurs privés et les travaux de l'office d'ingénieurs fonctionnaires.

Dans les cas où les ingénieurs sont appelés en qualité d'experts, le tarif de leurs honoraires est celui des frais et dépens de la cour impériale dans le ressort de laquelle ils opèrent.

(1) Cette opinion est celle de M. Raymond Bordeaux. Ce jurisconsulte, qui s'est fait connaître par de remarquables travaux de critique et d'érudition, a fait du droit pour les ingénieurs de réclamer des honoraires, le sujet d'*observations* dans lesquelles il dénonce comme entachée d'arbitraire et d'illégalité l'application que reçoit le décret de l'an XII, en ce point (Voy. *De la législation des cours d'eau*, etc., p. 149 et suiv.).

Digitized by Google

Pour l'instruction des affaires d'usines et de cours d'eau non navigables, dans la pratique la plus répandue, on suit les dispositions d'un travail préparé par une commission d'ingénieurs, qui, pour être resté à l'état de *simple proposition*, n'en doit pas moins être considéré comme l'expression de la pensée de l'administration centrale. On y lit :

« 56. — Les frais de déplacement des ingénieurs et conducteurs seront payés comme il suit, en raison des grades et de la distance parcourue, tant pour aller que pour revenir, savoir : à l'ingénieur en chef, 12 fr. par myriamètre (10 fr. par poste) ; à l'ingénieur ordinaire, 6 fr. (5 fr. par poste) ; au conducteur, 2 fr. (1 fr. 65 c. par poste).

« 57. — Les honoraires pour le temps exclusivement employé par les ingénieurs et conducteurs à l'instruction de l'affaire sur le terrain et dans le cabinet, seront fixés d'après le nombre des vacations ; chaque vacation représente une durée de travail de trois heures consécutives ; il y aura au plus quatre vacations par jour.

« 58. — Chaque vacation pour opération sur le terrain, ou pour travail fait dans le cabinet, sera évaluée uniformément et comme il suit, savoir : pour l'ingénieur en chef, 6 fr. ; pour l'ingénieur ordinaire, 4 fr. ; pour le conducteur, 2 fr.

« 59. — Il ne sera rien alloué en sus pour visite ou examen des lieux, séjour dans les auberges, expédition ou mise au net des procès-verbaux et rapports, visa et envoi de pièces, dessin ou copie du plan et du nivellement, et autres faux frais quelconques, attendu que tous les faux frais, sans exception, sont né-

Digitized by Google

cessairement compris dans les tarifs ci-dessus (1). »

D'après la disposition citée plus haut de l'art. 75 du décret du 7 fructidor an XII, le préfet arrête le règlement des frais et indemnités et délivre pour la somme à laquelle ils s'élèvent, un mandat exécutoire. Le décret ne dit rien de cette attribution. La jurisprudence a dû suppléer à son silence, et elle a jugé que la mission assignée au préfet pour le règlement et le recouvrement des frais d'ingénieurs devait être assimilée à celle qui lui est impartie en matière de contributions et, spécialement, pour la répartition et le recouvrement des frais de curage des cours d'eau non navigables. (Voy. L. 14 floréal an XI, art. 4.)

Les réclamations contre les états arrêtés par le préfet se portent devant le conseil de préfecture. (Voy. ord. 3 déc. 1817, Dupuichaud; 17 janv. 1831, Waendendriès; décr. 2 août 1848, syndicat des digues d'Allex.)

Cependant, il est à remarquer que c'est l'administration de l'enregistrement qui a été désignée par le ministre des finances pour le recouvrement des mandats délivrés par le préfet, et qu'à l'occasion de poursuites intentées à cet effet, la cour de cassation ne semble pas faire difficulté de se prononcer sur les moyens d'opposition tirés de l'*illégalité* de la taxe. (Voy. cour de cass. 23 mai 1838, Tavenaux.) (2)

(1) La publication de ce document est due à M. Cotelle. (Voy. *Cours de droit administratif*, t. III, Appendice, p. 787).

(2) Nous nous sommes expliqué ailleurs sur les actions ouvertes aux particuliers contre les perceptions illégales (Voy. notre *Traité général de droit administratif*, t. III, n° 676, p. 648).

Digitized by Google

DRAINAGE

I

LOI SUR LE LIBRE ÉCOULEMENT DES EAUX

PROVENANT DU DRAINAGE, DES 10-15 JUIN 1854.

Commentaire.

Dans le droit commun, le fonds inférieur n'est assujetti à recevoir les eaux du fonds supérieur qu'autant qu'elles en découlent *naturellement*: l'art. 640 du code Napoléon le dit expressément. Le législateur a donc dû édicter des dispositions spéciales lorsqu'il s'est agi de venir en aide à l'agriculture et de donner à chacun la possibilité d'*assainir* ses terres. C'est là l'origine, on l'a vu, de l'art. 3 de la loi du 29 avril 1845 (Voy. *suprà*, tit. III, n° 239, p. 289) qui astreint le fonds inférieur à supporter, moyennant indemnité toutefois, l'écoulement *artificiel* des eaux nuisibles au fonds supérieur.

Cette disposition a eu à souffrir, dans l'application, de son caractère de disposition exceptionnelle. Les juges dominés par l'idée du respect dû à la propriété, se sont, presque partout, étudiés à circonscrire la

Digitized by Google

prescription de la loi de 1845 dans ses plus étroites limites, et l'attention du législateur a été de nouveau, appelée sur le besoin auquel il s'était proposé de donner satisfaction, mais cette fois il ne s'est pas contenté de proclamer un principe, il a fait en sorte de l'organiser : de là la loi du 10 juin 1854 *sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage.*

« Art. 1er. Tout propriétaire qui veut assainir son « fonds par le drainage ou un autre mode d'asséche- « ment peut, moyennant une juste et préalable indem- « nité, en conduire les eaux, souterrainement ou à « ciel ouvert, à travers les propriétés qui séparent ce « fonds d'un cours d'eau ou de tout autre voie d'écou- « lement. Sont exceptés de cette servitude les mai- « sons, cours, jardins, parcs et enclos attenant aux « habitations. »

Tout propriétaire qui veut assainir son héritage *peut* en conduire les eaux à travers la propriété d'autrui. C'est une servitude établie par la loi ; la mission du juge, si le droit venait à être dénié, ne serait que de reconnaître les circonstances de fait auxquelles l'existence de ce droit est subordonnée. La loi a d'ailleurs, pris soin de les préciser. Le passage n'est dû que pour les eaux provenant d'un *drainage* ou de tout autre opération d'*asséchement*, et dans le cas seulement où il ne se rencontre pas de cours d'eau ou d'autre voie d'écoulement sur le fonds à assainir.

Nous n'avons point à prévoir de confusion possible entre la loi de 1807 relative *au desséchement des marais*, et celle qui nous occupe. Nous avons fait remarquer (voy. *suprà* tit. IV, n° 330, p. 377) que la loi de 1807 ne concernait que les desséchements entre-

Digitized by Google

pris sous l'impulsion de l'administration et que pour tous les travaux d'asséchement abandonnés aux prévisions et aux forces de l'intérêt individuel et privé il n'y avait de protection à attendre que des dispositions applicables au drainage. Il en résulte que dans l'exercice du droit de *dériver* les eaux d'un héritage, on n'a point à se préoccuper de sa nature; qu'il s'agisse d'un marécage, d'un marais, d'un étang même ou simplement d'un terrain trop humide, le droit est toujours le même, le propriétaire qui se propose d'assécher est fondé à se prévaloir de la servitude créée par la loi de 1854, du moment que ce n'est pas l'administration qui prend l'opération en main.

Le seul point à ne pas perdre de vue c'est la provenance des eaux. La loi, en effet, n'a entendu ménager qu'un moyen d'écouler les eaux dont le sol est *naturellement* imprégné ou couvert. Celles dont la présence a sa cause dans un fait de l'homme, soit qu'on les ait amenées, de plus ou moins loin, soit qu'on les ait obtenues par un creusement ou forage, soit enfin qu'elles soient dues à la confection d'un canal ou à l'exécution de tout autre ouvrage sur le fonds lui-même ou dans son voisinage, ne rentrent point dans les prévisions de la loi spéciale; et pour le préjudice qu'on en peut éprouver, les dispositions à appliquer sont celles du droit commun.

Le passage est autorisé, porte la loi, pour conduire les eaux *à un cours d'eau ou à tout autre voie d'écoulement.* On n'a pas entendu autoriser un propriétaire à rejeter ses eaux sur son voisin; il n'a à revendiquer qu'un passage à l'effet d'arriver à une voie *d'écoulement.* Le tribunal s'attacherait à cette désignation,

Digitized by Google

si l'on prétendait déverser des eaux dans un étang, un réservoir, un puits d'absorption ou même un fossé qui n'aurait pas lui-même d'écoulement. L'héritage frappé de la servitude ne doit point avoir à souffrir de la stagnation des eaux amenées de l'héritage supérieur (1).

L'analogie appelle ici les dispositions des art. 683 et 684 du code Napoléon. Le passage pour les eaux doit être pris du côté où le trajet est le plus court et dans l'endroit le moins dommageable au propriétaire du fonds asservi. Le propriétaire du fonds à assainir ne saurait prétendre à plus de faveur que le propriétaire d'un fonds enclavé.

(1) C'est ce principe qui nous paraît avoir inspiré la circulaire adressée aux préfets, par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, sous la date du 9 novembre 1856; elle est conçue ainsi :

Monsieur le préfet, l'application de la loi sur le drainage a soulevé la question de savoir si les propriétaires, qui veulent améliorer leurs héritages par ce procédé d'asséchement, ont le droit de faire déboucher des conduits évacuateurs des eaux dont le drainage débarrasserait leurs héritages, dans les fossés des routes impériales ou départementales, des chemins de grande et de petite communication, et, en général, dans les fossés d'une voie publique quelconque, avec ou sans indemnité. Cette question d'interprétation pouvant se produire et donner lieu à des difficultés, j'en ai fait l'objet d'un examen en conseil général des ponts et chaussées (section de la navigation). J'ai l'honneur de vous informer, Monsieur le préfet, que, par décision du 30 octobre dernier, j'ai reconnu avec ce conseil, que la loi précitée de 1854 ne donne pas aux propriétaires le droit de faire déboucher les conduits du drainage dans les fossés des chemins publics, et que, dans chaque cas particulier, cette faculté doit être subordonnée à une autorisation spéciale qui ne peut être accordée qu'avec l'assentiment des administrations préposées à l'entretien de ces voies de communication et sous les conditions que ces administrations auront déterminées.

Digitized by Google

Les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations sont exceptés de la servitude. La loi de 1854 reproduit à cet égard les dispositions que la loi de 1845 avait consacrées par respect pour le domicile (Voy. *suprà* tit. III, n° 236, p. 287).

Dans tous les cas, l'exercice du droit de conduite d'eau est subordonné au paiement d'une juste et *préalable* indemnité. Nous dirons sous l'art. 5 de la loi, quel est le juge chargé de statuer pour la fixation de cette indemnité.

« L'indemnité due à raison de l'établissement de la servitude a pour base unique le préjudice *actuel;* elle est d'ailleurs, indépendante des dommages-intérêts qui seraient dus accidentellement aux maîtres des fonds assujettis à l'écoulement, pour les dégradations que leurs propriétés éprouveraient, et pour l'irruption des eaux qui résulterait de la négligence dans l'entretien et le curage des drains et aqueducs » (Voy. M. Bourguignat, *Guide légal du draineur*, p. 27).

C'est d'abord avec le propriétaire du terrain traversé que l'indemnité est à régler. Mais il ne suffit pas toujours de traiter avec lui. Si le terrain est l'objet d'un usufruit, ou s'il a été affermé, il faut aussi donner satisfaction préalable à l'usufruitier ou au fermier. On tombe sous l'empire des règles tracées par l'art. 39 de la loi de 1841 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« Art. 2. Les propriétaires de fonds voisins ou tra-
« versés ont la faculté de se servir des travaux faits,
« en vertu de l'article précédent, pour l'écoulement
« des eaux de leurs fonds.

Digitized by Google

« Ils supportent, dans ce cas, 1° une part propor-
« tionnelle dans la valeur des travaux dont ils pro-
« fitent, 2° les dépenses résultant des modifications
« que l'exercice de cette faculté peut rendre néces-
« saires, et 3° pour l'avenir, une part contributive
« dans l'entretien des travaux devenus communs. »

Le propriétaire du fonds traversé par la conduite d'eau n'est pas seul appelé, à s'en servir ; les propriétaires de fonds voisins ont également le droit d'en user, *pour l'écoulement des eaux de leurs fonds*. La loi laisse au juge le soin de reconnaître et déterminer ceux qui, en raison de la situation de leurs héritages, sont autorisés à en revendiquer l'usage.

La première obligation est de payer une part proportionnelle dans *la valeur* des travaux. Ils n'ont pas précisément à entrer dans les frais que les travaux ont pu coûter, c'est eu égard à leur *valeur* actuelle que la somme à payer par eux sera fixée.

« Art. 3. Les associations de propriétaires qui
« veulent au moyen de travaux d'ensemble, assainir
« leurs héritages par le drainage ou tout autre mode
« d'asséchement, jouissent des droits et supportent
« les obligations qui résultent des articles précédents.
« Ces associations peuvent sur leur demande, être
« constituées par arrêtés préfectoraux, en syndicats
« auxquels sont applicables les art. 3 et 4 de la loi
« du 14 floréal an XI. »

Le législateur, pour avoir raison des obstacles qui peuvent naître de l'état de division de la propriété, a assimilé au propriétaire qui entreprend d'assainir son fonds ceux qui *s'associent* pour faire du drainage de leurs terres une opération d'ensemble. L'associa-

Digitized by Google

tion, au point de vue des droits et obligations des associés les uns vis-à-vis des autres, se constitue, existe, prend fin et se liquide conformément aux principes et règles du droit commun. La loi de 1854 ne déroge point en ce qui concerne ces sortes d'associations, aux dispositions du code civil relatives au contrat de société. Elle stipule seulement que, pour les travaux d'asséchement en vue desquels elle se sera formée, les droits et obligations de l'association vis-à-vis des tiers seront ceux assignés par les articles 1 et 2 au propriétaire qui agit isolément.

Cependant ces associations sont autorisées à s'adresser au préfet pour obtenir leur constitution en syndicats et jouir du bénéfice des art. 3 et 4 de la loi du 14 floréal an XI qui soumettent à la juridiction du conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État, toutes les *contestations relatives soit au recouvrement des rôles de répartition des sommes nécessaires au paiement des travaux, soit aux réclamations des individus imposés et à la confection des travaux* (1).

(1) Les art. 3 et 4 de la loi du 14 floréal an XI sont conçus ainsi :

« Art. 3. Les rôles de répartition des sommes nécessaires au paiement des travaux d'entretien, réparations ou reconstructions seront dressés sous la surveillance du préfet, rendus exécutoires par lui, et le recouvrement s'en opérera de la même manière que celui des contributions publiques.

« Art. 4. Toutes les contestations relatives au recouvrement de ces rôles, aux réclamations des individus imposés et à la confection des travaux seront portées devant le conseil de préfecture, sauf le recours au conseil d'État. »

Nous avons tracé les règles pour l'application de ces dispositions dans le chapitre consacré au curage des cours d'eau non navigables (Voy. *suprà*, tit. III, chap. v).

Digitized by Google

« Art. 4. Les travaux que voudraient exécuter « les associations syndicales, les communes ou les « départements, pour faciliter le drainage ou tout « autre mode d'asséchement, peuvent être déclarés « d'utilité publique par décret rendu en conseil d'État.

« Le règlement des indemnités dues pour expro- « priation est fait conformément au paragraphe 2 et « suivants de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. »

En dehors de l'exercice du droit de passage établi par l'article premier de la loi, les syndicats, et les communes ou départements, qui représentent des intérêts collectifs, peuvent être entraînés à entreprendre des travaux destinés à faciliter pour chacun les opérations d'asséchement et, par exemple, à créer, rectifier, approfondir ou élargir des voies d'écoulement et à assurer ainsi un débouché suffisant aux eaux déversées des divers héritages. Le législateur a pensé que les travaux entrepris dans ce but devaient être considérés comme entrepris pour répondre à une exigence de l'intérêt général et qu'il fallait réserver au gouvernemeut la faculté d'en protéger l'exécution par une *déclaration d'utilité publique*.

Une analogie facile à saisir a, d'ailleurs, fait assimiler, pour les règlements d'indemnité, ces travaux de création ou d'amélioration de voies générales d'écoulement aux travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux (1).

(1) Les dispositions de l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836, auxquelles se réfère l'article que nous examinons, sont les suivantes : « Lorsque, pour l'exécution du présent article, il y a lieu de recourir à l'expropriation, le jury spécial, chargé de régler les

Digitized by Google

« Art. 5. Les contestations auxquelles peuvent « donner lieu l'établissement et l'exercice de la ser- « vitude, la fixation du parcours des eaux, l'exécution « des travaux de drainage ou d'asséchement, les « indemnités et les frais d'entretien, sont portées, en « premier ressort, devant le juge de paix du canton, « qui, en prononçant, doit concilier les intérêts de « l'opération avec le respect dû à la propriété.

« S'il y a lieu à expertise, il pourra n'être nommé « qu'un seul expert. »

La juridiction créée par cet article n'embrasse que les contestations qui peuvent s'élever entre les propriétaires des fonds à drainer et ceux des fonds

indemnités, ne sera composé que de quatre jurés. Le tribunal d'arrondissement, en prononçant l'expropriation, désignera, pour présider et diriger le jury, l'un de ses membres ou le juge de paix du canton. Ce magistrat aura voix délibérative en cas de partage. Le tribunal choisira, sur la liste générale prescrite par l'art. 29 de la loi du 7 juillet 1833 (aujourd'hui de celle du 3 mai 1841), quatre personnes pour former le jury spécial et trois supplémentaires. L'administration (ici, ce sera, selon les cas, l'association syndicale, le département ou la commune) et la partie intéressée auront respectivement le droit d'exercer une récusation péremptoire. Le jury recevra les acquiescements des parties; son procès-verbal emportera translation définitive de propriété. Le recours en cassation, soit contre le jugement qui prononcera l'expropriation soit contre la déclaration qui réglera l'indemnité, n'aura lieu que dans les cas prévus et selon les formes déterminées par la loi du 7 juillet 1833 (aujourd'hui par la loi du 3 mai 1841).»

La loi de 1854 ne fait pas mention des *extractions de matériaux, dépôts ou enlèvements de terres, occupations temporaires*; elle abandonne, par conséquent, ces faits à l'empire des règles tracées par l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807 pour tous les travaux d'utilité publique. Le conseil de préfecture règle l'indemnité sur un rapport d'experts nommés l'un par le préfet, l'autre par le propriétaire, et assistés, en cas de discord, de l'ingénieur en chef faisant fonctions de tiers expert.

Digitized by Google

traversés ou voisins ; et encore en faut-il excepter les travaux entrepris par des associations *constituées en syndicats* (voy. *suprà* art. 3 et 4 de la loi, p. 430 et 431).

Le juge de paix à saisir est celui du canton dans lequel est situé le fonds traversé. Il a d'ailleurs, été entendu dans la discussion à laquelle la loi a donné lieu, que dans le cas où la conduite d'eau s'étendrait sur deux cantons, les réclamations se diviseraient et seraient portées devant des juges différents.

Mais il est à remarquer que le juge de paix ne prononce qu'en *premier ressort*, si minime que puisse être le chiffre de l'indemnité débattue.

« Art. 6. La destruction totale ou partielle des « conduits d'eau ou fossés évacuateurs est punie des « peines portées à l'art. 456 du code pénal.

« Tout obstacle apporté volontairement au libre « écoulement des eaux est puni des peines portées « par l'article 457 du même code.

« L'art. 463 du code pénal peut être appliqué. »

Les articles du code pénal auxquels l'art. 6 de la loi de 1854 emprunte sa sanction sont conçus ainsi :

« Art. 456. Quiconque aura, en tout ou en partie, comblé des fossés, détruit des clôtures..... sera puni d'un emprisonnement qui ne pourra être au-dessous d'un mois ni excéder une année, et d'une amende égale au quart des restitutions et des dommages-intérêts, qui, dans aucun cas, ne pourra être au-dessous de 50 francs.

« Art. 457. Seront punis d'une amende qui ne pourra excéder le quart des restitutions et des dommages-intérêts, ni être au-dessous de 50 francs, les propriétaires ou fermiers ou toute personne jouissant

Digitized by Google

de moulins, usines ou étangs qui, par l'élévation du déversoir de leurs eaux au-dessus de la hauteur déterminée par l'autorité compétente, auront inondé les chemins ou les propriétés d'autrui. — S'il est résulté du fait quelques dégradations, la peine sera, outre l'amende, un emprisonnement de six jours à un mois.

« Art. 463..... Dans tous les cas où la peine de l'emprisonnement et celle de l'amende sont prononcées par le code pénal, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux correctionnels sont autorisés, même en cas de récidive, à réduire l'emprisonnement même au-dessous de six jours et l'amende même au-dessous de 16 francs; ils pourront aussi prononcer séparément l'une et l'autre de ces peines, et même substituer l'amende à l'emprisonnement sans qu'en aucun cas elle puisse être au-dessous des peines de simple police. »

« Art. 7. Il n'est aucunement dérogé aux lois qui « règlent la police des eaux. »

Les dispositions édictées pour les eaux courantes n'ont pas trait aux eaux provenant du drainage. Les mesures de police dont ces eaux peuvent faire l'objet sont du ressort exclusif de l'autorité municipale. Ce n'est qu'autant qu'elles seraient déversées dans le lit d'un cours d'eau et relativement à ce fait, qu'on tomberait sous l'action du pouvoir institué pour la police des eaux.

Nous pensons qu'on nous saura gré de reproduire ici les instructions pour l'application de la loi du

Digitized by Google

10 juin 1854, adressées aux préfets par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics. Ces instructions n'ont rien que de conforme aux principes que nous avons suivis dans notre commentaire :

Monsieur le Préfet, le drainage, dont le principe remonte à la plus haute antiquité, mais dont l'application a été perfectionnée dans ces derniers temps par des procédés entièrement nouveaux, a reçu la consécration de l'expérience, et tout porte à croire qu'il est appelé à procurer à l'agriculture d'immenses bienfaits. Déjà le gouvernement en a encouragé la propagation par des moyens qui ne sont point restés infructueux ; mais les opérations mêmes auxquelles ces encouragements ont donné lieu, dans un certain nombre de localités, l'ont amené à reconnaître l'impossibilité, pour les propriétaires, de leur donner une grande extension, s'il n'était apporté des modifications à la législation existante sur l'écoulement des eaux. Tout le monde sait en effet que, pour assécher une propriété dans le but d'en extraire les eaux nuisibles, il faut donner à ces eaux une issue à travers les fonds qui séparent la propriété que l'on veut assainir d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement. Or, aux termes de l'article 640 du code Napoléon, les *fonds inférieurs* ne sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés qu'à recevoir les eaux qui en découlent *naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué*, et il est interdit au propriétaire supérieur de rien faire pour aggraver la servitude. Comme il est presque toujours impossible d'assainir une terre humide sans recourir à des moyens artificiels d'écoulement, comment, dans l'état de morcellement du sol en France, eût-on espéré de voir s'y propager, autant qu'il est désirable, un mode d'asséchement quelque peu efficace ? Déjà, vous le savez, dans l'intérêt des irrigations, il a été dérogé au droit commun. Les lois du 29 avril 1845 et du 11 juillet 1847 ont accordé aux propriétaires qui veulent arroser leurs héritages la faculté, moyennant indemnité, d'obtenir le passage des eaux

Digitized by Google

dont ils peuvent disposer à travers les fonds intermédiaires, et même d'établir sur la propriété du riverain opposé les ouvrages d'art nécessaires à la prise d'eau.

Le but de la loi du 10 juin dernier, sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage, a été de procurer aux propriétaires, pour l'asséchement des terres, des facilités analogues à celles dont ils jouissent aujourd'hui pour l'irrigation.

Cette loi, dont l'objet principal est de favoriser l'asséchement au moyen du drainage proprement dit, c'est-à-dire à l'aide de rigoles souterraines creusées généralement à de grandes profondeurs, s'applique cependant, vous le remarquerez, à tout autre mode d'assainissement, même à ciel ouvert, qui pourrait être jugé nécessaire ou seulement préférable, suivant les localités. Il était utile de laisser, pour les diverses dispositions des terrains et pour les perfectionnements nouveaux, une latitude suffisante. Cette latitude ne présentait d'ailleurs, aucun inconvénient sérieux pour les fonds assujettis. L'indemnité préalable qui leur est due en raison du préjudice causé, est pour eux la meilleure garantie que la servitude sera exercée de la manière la moins dommageable.

Cette servitude est définie par l'article 1er de la loi. Elle consiste dans le droit qui appartient à tout propriétaire de conduire les eaux du fonds qu'il veut assainir à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement. Les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenant aux habitations sont seuls exceptés. Les chemins publics ne sont pas, en principe, soustraits à cette servitude ; toutefois, il ne faut pas oublier que l'administration est seule maîtresse du sol affecté à la viabilité publique. Si elle doit consentir à l'écoulement des eaux dans les fossés ou sous le chemin toutes les fois que la viabilité le permet, il est de son devoir, au contraire, de s'y opposer lorsqu'il en résulterait un dommage important et difficilement réparable. Dans tous les cas, il lui appartient de déterminer les conditions auxquelles l'aqueduc sera exécuté, de fixer le parcours des conduits, d'indiquer les travaux à faire et d'évaluer l'indemnité.

Il est essentiel de remarquer que, sous le rapport de l'éta-

Digitized by Google

blissement de la servitude, il existe une grande différence entre la loi de 1854 et celle de 1845 sur les irrigations. Cette dernière loi n'accorde pas de plein droit la servitude de passage aux propriétaires qui veulent arroser leurs héritages; elle leur permet seulement de l'obtenir des tribunaux. La loi de 1854, au contraire, ne fait pas dépendre pour l'assèchement l'exercice du droit de l'autorisation du juge. Assimilé à la servitude de passage établie par l'article 682 du code Napoléon au profit des fonds enclavés, le droit de conduite d'eau, prévu par l'article 1er de la loi du 10 juin 1854, dérive de la situation des lieux, et il existe, en vertu de la loi seule, au profit des fonds qui ne sont pas contigus à un cours d'eau, et même au profit de ces fonds qui peuvent présenter certaines parties plus basses que le niveau du cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement, et qui, par cela même, ne pouvaient jouir du bénéfice de ce voisinage.

La servitude existe donc au profit de tous les fonds indistinctement.

Mais quelle est l'étendue de ce droit? En d'autres termes, quelles sont les eaux qu'il est ainsi permis d'écouler sur les fonds intermédiaires par des moyens artificiels? Ce sont toutes celles dont l'écoulement naturel est autorisé par l'article 640 du code Napoléon, c'est-à-dire les eaux provenant de sources, de pluies, d'infiltrations ou de toute autre cause indépendante du propriétaire, et même les eaux amenées volontairement pour l'irrigation, lorsqu'elles doivent, pour le meilleur profit du terrain, être écoulées par le drainage.

J'estime même que le droit de passage dont parle l'article 1er de la loi existe au profit des terrains submergés sur une certaine étendue, tels que les marais et les étangs, bien que le desséchement en soit régi par une loi spéciale, celle du 15 septembre 1807. Il ne faut pas oublier, en effet, que cette loi ne concerne, parmi les terrains submergés ou inondés, que ceux dont l'État prend le desséchement à sa charge ou le concède à une compagnie. En dehors de ces circonstances, les marais ne sont point soumis à ces prescriptions; et, par conséquent, la nouvelle loi leur est entièrement applicable.

Digitized by Google

Il y a lieu d'espérer que la vue des résultats produits par l'assainissement, et notamment par le drainage, encouragera les propriétaires dont les fonds sont traversés à pratiquer chez eux la même opération. L'article 2 leur permet alors de se servir des travaux exécutés. Il est juste, dans ce cas, qu'ils remboursent une portion de la valeur des travaux dont ils profitent, qu'ils paient les dépenses résultant des modifications que leurs propres opérations rendraient nécessaires ; et, pour l'avenir, une part contributive dans l'entretien des travaux devenus communs. Cette disposition équitable de la loi n'est que l'application des principes généraux en matière de constructions mitoyennes. Vous n'avez point à intervenir dans les difficultés auxquelles elles pourraient donner lieu. Ces contestations sont de la compétence du juge de paix.

J'appelle particulièrement votre attention, Monsieur le Préfet, sur les articles 3 et 4 de la loi. Si le législateur se fût borné à seconder les efforts isolés des propriétaires, son but eût été difficilement atteint. Pour un très-grand nombre de propriétés, l'opération eût été impossible ou trop onéreuse à raison du morcellement, de la configuration du sol ou de l'éloignement des voies d'écoulement. Ce que l'administration, dans sa sollicitude pour les intérêts généraux, doit surtout encourager, c'est l'exécution des travaux d'ensemble.

Les travaux exigent alors une solidarité d'efforts, une réunion de capitaux, et ne peuvent s'exécuter qu'au moyen de l'association. Le législateur l'a compris, et c'est dans le but de favoriser les associations de ce genre entre les propriétaires de terres situées dans un certain périmètre, que l'article 3 de la loi leur accorde, pour l'écoulement des eaux provenant de l'asséchement, les mêmes droits qu'aux simples particuliers. Il est bien entendu que les associations sont purement volontaires, et que les droits, ainsi que les obligations de chacun des associés les uns vis-à-vis des autres, sont réglés par un acte intervenu librement entre eux. Toutefois, pour stimuler plus énergiquement la création de ces associations, la loi leur accorde deux priviléges : le premier, c'est la faculté qu'ils ont, d'après l'article 3, de se constituer en syndicats par arrêtés préfectoraux. La création des syndicats n'est

Digitized by Google

pas une innovation ; il en existe, en vertu de la loi du 16 septembre 1807, pour le desséchement des marais et l'endiguement des fleuves, et l'industrie agricole a tiré profit de cette institution.

Je ne saurais trop vous inviter, Monsieur le Préfet, lorsque de semblables autorisations vous seront demandées, à examiner avec soin le degré de solidité que présentent ces associations, les statuts qui les régissent, le plan de leurs opérations. Il vous appartient, après avoir pris tous les renseignements qui vous seront fournis par les ingénieurs et par les personnes intéressées, d'imposer toutes les modifications et conditions qui vous paraîtront utiles, soit pour arriver à de meilleurs résultats, soit pour concilier l'intérêt des associés avec celui des autres propriétaires.

Le principe de la compétence préfectorale, en pareille matière, est écrit dans le décret du 25 mars 1852. L'article 3 de la loi n'est qu'un corollaire de ce décret, qu'il complète avec les articles 3 et 4 de la loi du 14 floréal an XI, relatifs au mode de répartition des frais entre associés, à leur recouvrement et aux contestations qui peuvent s'élever entre eux à ce sujet. C'est sous votre surveillance que doivent être dressés les rôles de répartition ; c'est par vous qu'ils sont rendus exécutoires, et le conseil de préfecture est juge des contestations. Lorsque les associations sont constituées en syndicat, un autre privilége leur appartient : c'est celui d'exproprier, pour cause d'utilité publique, les portions de terrains nécessaires à l'exécution de leurs travaux. En effet, pour opérer sur une surface d'une assez grande étendue, et particulièrement dans plusieurs de nos contrées les plus fertiles, où le terrain s'étend en plateaux, et où les cours d'eau sont éloignés les uns des autres, il peut être nécessaire de créer des canaux de décharge, ou évacuateurs généraux, dans lesquels viennent se verser les eaux provenant de l'assèchement. Dans d'autres localités, il peut être utile d'élargir, de rectifier ou de rendre plus profondes les voies d'écoulement déjà existantes. Qui pourrait se refuser à reconnaître, dans des travaux ayant cette importance et cet objet, le caractère et les proportions d'une œuvre d'utilité publique ? On s'expli-

Digitized by Google

que donc facilement que, dans des cas semblables, le législateur ait autorisé le gouvernement à déléguer aux associations syndicales son droit souverain d'expropriation.

Toutefois, cette délégation ne pouvait être entière. Le respect dû à la propriété privée exigeait que le gouvernement se réservât exclusivement la déclaration d'utilité publique. L'article 4 de la loi veut, en effet, que cette déclaration ait lieu par décret rendu en conseil d'État. Dans cette circonstance, il y aura lieu pour vous, Monsieur le Préfet, de faire l'application des dispositions des ordonnances des 18 février 1834, 15 février et 23 août 1835, ainsi que de celles de la loi du 3 mai 1841.

Vous aurez, en outre, à donner votre avis et à fournir au gouvernement tous les éléments de nature à éclairer sa décision à cet égard ; rien ne doit limiter vos moyens d'investigation, et je compte que vous ne négligerez aucun de ceux qui vous permettront d'apprécier si les travaux pour lesquels l'autorisation d'exproprier est sollicitée offrent un véritable caractère d'utilité publique.

L'appréciation, lorsqu'elle aura été prononcée, donnera lieu à un règlement d'indemnités. Le même article 4 de la loi dispose que le règlement sera fait conformément aux §§ 2 et suivants de la loi du 21 mars 1856, relatifs aux expropriations nécessitées par les travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux. Cette disposition est un premier pas fait dans la voie de l'assimilation des cours d'eau aux voies de terre. Les obligations qu'elle impose à l'administration préfectorale, sont celles indiquées dans la circulaire du 24 juin 1836. Je vous invite à vouloir bien vous y reporter.

Indépendamment des expropriations, les travaux exécutés en vertu de l'article 4 peuvent nécessiter des occupations plus ou moins prolongées de terrains, des extractions de matériaux, qui causent un certain dommage aux propriétés voisines. En pareil cas, il est dû également une indemnité; mais il est essentiel de remarquer qu'alors la constatation du droit à l'indemnité et son évaluation ne doivent pas se faire d'après la règle contenue dans l'article 4 de la loi du 10 juin 1854. Dès qu'il ne s'agit plus d'expropriation, les lois des 28

Digitized by Google

pluviôse an VIII, et 16 septembre 1807 deviennent applicables. Les contestations relatives à l'indemnité sont portées devant le conseil de préfecture et, sur recours, devant le conseil d'État.

Il ne vous aura pas échappé, Monsieur le Préfet, que le droit d'expropriation n'appartient pas seulement aux associations syndicales. Les départements et les communes peuvent aussi l'exercer aux mêmes conditions, sur les terrains qui forment un ensemble dans leurs territoires, afin de favoriser les travaux d'asséchement qui seraient entrepris, soit par des associations, soit même par des particuliers non associés. Ainsi, par exemple, la voie d'écoulement qui reçoit les eaux de toute une valiée, devient-elle insuffisante ? La commune intervient, le conseil municipal est d'avis qu'il y a lieu d'élargir la voie d'écoulement ou d'en créer une nouvelle ; la déclaration d'utilité publique est décrétée ; l'expropriation peut avoir lieu. Suppose-t-on que la rivière à laquelle aboutissent les voies d'écoulement parties des territoires de plusieurs communes n'offre plus, à raison des travaux d'asséchement exécutés, qu'un débouché insuffisant ? Le département peut intervenir à son tour ; le conseil général, sur votre proposition, donne son avis, et les formalités remplies, il peut être procédé, conformément à l'article 4, à l'expropriation des parcelles nécessaires. L'examen de toutes ces affaires ressortit essentiellement de l'administration préfectorale. Pour en préparer l'instruction, vous ne sauriez mieux faire que de procéder d'une manière analogue à celle qui vous est prescrite pour l'ouverture ou le redressement des chemins vicinaux ou de grande communication.

Les questions de compétence et de pénalité réglées par les articles 6 et 7 de la loi ne rentrent pas dans vos attributions. Les contestations auxquelles donnent lieu l'exécution des travaux d'assainissement sont renvoyées devant la juridiction toute locale et essentiellement économique des juges de paix.

Les ouvrages exécutés sont protégés contre l'esprit de destruction ou de malveillance par une sanction pénale dont l'application appartient exclusivement aux tribunaux correc-

Digitized by Google

tionnels ; mais l'administration préfectorale ne saurait rester étrangère à la constatation des délits. En vertu de la loi des 12-20 août 1790, particulièrement applicable au cas dont il s'agit, la conservation des conduits d'eau et des fossés évacuateurs est placée sous la surveillance spéciale de ses agents, et elle doit leur recommander la vigilance la plus active pour mettre ces ouvrages, placés au milieu des campagnes, à l'abri de toute dégradation, et pour signaler tout obstacle qui sera apporté au libre écoulement des eaux.

L'article 7 dispose qu'il n'est aucunement dérogé aux lois qui règlent la police des eaux. La loi de 1845, sur les irrigations, renferme une disposition semblable. La police des eaux appartient à l'administration en vertu des lois des 12-20 août 1790, 6 octobre 1791, et 14 floréal an XI. La loi nouvelle ne porte aucune atteinte à ce droit. Je ne saurais donc trop insister auprès de vous, Monsieur le Préfet, pour que vous ne perdiez de vue, en aucune circonstance, l'exercice des pouvoirs qui vous sont confiés.

L'assainissement des terres au moyen du drainage est appelé, dans la pensée du gouvernement, à rendre les plus grands services à l'agriculture et à augmenter notablement la production du sol. Indépendamment des facilités que cette opération doit trouver dans la loi du 10 juin 1854, je compte sur votre concours pour en favoriser la propagation par tous les moyens possibles. Conformément aux instructions contenues dans une précédente circulaire, en date du 21 septembre 1854, vous voudrez bien me signaler les encouragements dont elle vous paraîtra susceptible dans votre département.

Accroître la fertilité de nos campagnes, mettre la production en rapport avec la population, c'est mettre le pays à l'abri de la disette et répondre au vœu le plus cher de l'Empereur.

Recevez, Monsieur le Préfet, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics,

P. MAGNE.

Digitized by Google

II

LOI DES 17-23 JUILLET 1856, SUR LE DRAINAGE.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

Messieurs, le projet de loi qui vous est soumis propose d'affecter à l'encouragement du drainage une somme de *cent millions*, à distribuer, sous forme de prêts, aux propriétaires qui voudront améliorer et assainir leurs terres par ce mode d'asséchement.

Ce projet contient, il faut le reconnaître, une exception grave à des principes essentiels en économie politique, d'après lesquels, en règle générale, l'État ne peut ni ne doit se faire le dispensateur du crédit aux entreprises particulières. Il est très-loin de la pensée du gouvernement de contester ou d'abandonner ces principes, que nous devons d'autant plus respecter qu'ils ont été plus fortement attaqués, dans des temps encore voisins du nôtre, au nom de théories subversives de tout ordre social. Mais, tout en reconnaissant que l'État n'a point la mission générale de diriger et de commanditer l'industrie et l'agriculture, le gouvernement a pensé qu'une exception à cette doctrine ne l'infirmait point et que, si un très-grand intérêt politique commandait, il n'y avait pas lieu de s'arrêter, avec un respect exagéré et superstitieux, devant un principe qui ne peut pas être considéré comme absolu, qui a déjà reçu des exceptions dans notre pays et qui, en Angleterre, où il est très-hautement professé, et où les traditions semblaient le protéger contre toute atteinte, a souffert une dérogation plus considérable encore que celle qui est proposée dans la matière même qui nous occupe.

L'exception est-elle justifiée? S'agit-il, en effet, de pourvoir à un grand intérêt politique? s'agit-il, par un large développement donné au drainage, d'assurer de très-grands bienfaits non pas seulement à l'agriculture, comme nous le pensons, mais au

Digitized by Google

pays tout entier? Vous en jugerez, Messieurs, après avoir entendu les motifs de notre conviction.

I

Qu'est-ce que le drainage, quelles preuves a-t-il faites jusqu'ici? A-t-il produit des résultats de nature à donner crédit aux espérances qu'en conçoit le gouvernement? C'est là le point capital de la question. Il faut à cet égard entrer dans des détails un peu étendus, mais qui seuls peuvent justifier le projet de loi.

On sait en quoi consiste l'opération du drainage, telle que nous l'entendons en France, car, dans la langue anglaise qui nous a fourni le mot, il a une signification plus compréhensive. Chez nous le drainage, c'est l'asséchement des terres humides et qui conservent l'eau, au moyen de tuyaux de poterie qui, placés au fond de rigoles ou tranchées souterraines, communiquent les uns avec les autres et favorisent l'écoulement des eaux qu'ils ont recueillies sur leur parcours.

Nous ne pouvons mieux faire, Messieurs, pour caractériser et résumer les effets du drainage, que de citer de courts passages du rapport fait au sénat par l'honorable M. Dumas sur la loi du 10 juin 1854.

« Les plantes, dit cet illustre savant, puisent, comme on sait, leur nourriture dans l'air, dans l'eau, dans le sol, c'est-à-dire dans le sol imprégné d'air et d'eau dans une juste mesure. Si l'eau monte trop près de la surface du sol, les racines s'arrêtent et rampent au lieu de plonger. Si le plan d'humidité est abaissé par l'effet du drainage, l'air pénètre plus profondément et fertilise le sol. Les racines l'y accompagnent, et la terre, au lieu d'offrir quinze ou vingt centimètres d'épaisseur à la nourriture des plantes, met à leur disposition une couche d'un mètre au moins, quintuplant ainsi la quantité de certains de leurs aliments qui s'élaborent dans ce laboratoire.....

« Cet asséchement du sol va-t-il jusqu'à assainir toute une contrée? c'est ce dont on pourrait douter. Cependant des renseignements pris sur les lieux mêmes et des statistiques

Digitized by Google

météorologiques ou médicales soigneusement tenues établissent que les brouillards en sont moins intenses et moins fréquents, que les fièvres en sont plus rares et moins persistantes, que les épizooties en sont plus éloignées et moins meurtrières.

« — Ce qui n'est pas contestable, c'est que le climat des pays drainés est vraiment changé : au printemps, le sol, n'ayant plus besoin de se débarrasser d'une humidité surabondante, s'échauffe dès les premières ardeurs du soleil; on peut dire que sa latitude a fait un pas vers le midi. La moisson s'y fait quinze jours ou trois semaines plus tôt que par le passé. On cultive le froment là où il fallait se contenter du seigle. On aborde la culture du turneps là où les fourrages verts étaient jusqu'ici la seule nourriture du bétail..... »

Ces effets du drainage sur le sol même et sur le climat des contrées drainées, décrits avec tant de netteté et tant d'autorité par M. Dumas, ne sont pas les seuls qui aient été constatés.

L'action du drainage s'exerce encore de la manière la plus favorable sur l'économie générale des exploitations, en diminuant dans une large proportion les frais de culture, en facilitant ou rendant possible l'égale répartition des travaux aratoires sur toutes les saisons de l'année.

En effet, là où les terres restent longtemps mouillées le cultivateur est obligé de presser ses opérations, de les concentrer dans une période de quelques mois. Labours, semailles, récoltes, tout doit être précipité, de puissants moyens d'action sont à chaque instant nécessaires pour profiter des occasions favorables; ce n'est qu'au prix d'énormes sacrifices que les produits les plus chétifs peuvent être achetés. Par le drainage, les terres sont rendues abordables plus tôt au printemps, plus tard en automne; le cultivateur peut donc répartir ses travaux sur un plus long espace de temps, et, par suite, entretenir un moins grand nombre d'ouvriers, d'animaux de trait, des équipages et un matériel moins considérables.

Ajoutons que, dans les terrains imperméables et qui s'égouttent difficilement, tous les travaux, en général, sont d'une exécution beaucoup plus difficile; que les récoltes sont exposées à un plus grand nombre de chances contraires; que les engrais, délayés par les eaux, profitent moins à la

Digitized by Google

terre ; que les pâturages moins nutritifs exposent les animaux qui y paissent à des maladies dangereuses ; enfin que la durée des prairies artificielles y est notablement diminuée. Tous ces inconvénients, qui résultent de l'humidité des terres, lorsqu'elle y est persistante, le drainage les fait constamment disparaître.

Voilà d'une manière générale les bienfaits du drainage.

Arrivons aux faits constatés par les documents officiels qui seront joints au dossier du projet de loi.

C'est en *Angleterre* surtout, que la méthode du drainage par les tuyaux en poterie a été pratiquée sur de grandes surfaces, grâce aux prêts de l'État et à une législation exceptionnelle dont nous entretiendrons le corps législatif *tout à* l'heure. Les opérations de drainage en Angleterre remontent à 1832 ; les comptes rendus au parlement constatent que, pour l'Irlande seule, l'étendue totale des terres drainées, au 1er janvier 1852, s'élevait à 129,570 hectares. Il n'existe pas de statistique officielle pour le reste de l'Angleterre ; mais on estime que la superficie drainée y est supérieure aujourd'hui à 500,000 hectares. Quant aux résultats, tous les *rapports* faits au parlement sur cette grave question s'accordent à déclarer que partout ils ont dépassé l'attente. On cite des fermiers qui ont vu leurs fermes doubler de valeur par le drainage, d'autres qui ont obtenu un accroissement de récolte qu'ils évaluent de 10 à 25 p. 100 des sommes employées à l'assainissement de leurs terres. Ailleurs, l'augmentation de revenu est de 28 1/2 p. 100. Dans la majorité des cas, les accroissements de produits sont contenus dans les limites extrêmes de 14 à 40 p. 100.

En *Écosse*, les mêmes faits se reproduisent, les mêmes résultats sont signalés, et des agriculteurs n'estiment pas à moins de 6 hectolitres de froment et de 27 quintaux métriques de fourrage, par hectare, l'augmentation de récolte provenant du drainage.

Mais le fait le plus significatif est celui-ci : Le gouvernement anglais a prêté plus de 180 millions de francs pour le drainage et pour les opérations agricoles qui s'y rattachent, et ces prêts ont été tous stipulés remboursables en vingt-deux

Digitized by Google

ans, par annuités comprenant l'amortissement du capital et l'intérêt à 3 p. 100. Or, tel a été le succès des travaux de drainage exécutés au moyen de ces prêts, que les remboursements se sont effectués, dans la majorité des cas, en huit ans, et que l'honorable M. Dumas a pu dire, en 1854, dans son rapport au sénat, que cette grande opération n'avait donné lieu qu'à un seul procès et à six arbitrages, et qu'il n'y avait eu que quatre exemples de poursuites pour le remboursement des annuités.

En *Belgique*, où l'on a drainé environ 20,000 hectares; l'heureuse influence exercée par le drainage sur la fertilité du sol est de notoriété publique, quoiqu'on ne se soit pas préoccupé de l'établir d'une manière précise. Cependant on a pu recueillir quelques faits qui démontrent que l'augmentation de production à la suite du drainage équivaut généralement à 35 p. 100 des dépenses, et ne descend presque jamais au-dessous de 20 p. 100.

En *Autriche*, le prince de Schwartzenberg avait à peine introduit le drainage sur ses terres, que déjà les paysans, convaincus de l'efficacité de l'opération, cherchaient à se proprocurer des tuyaux pour imiter l'exemple qui leur était donné. D'après le docteur Arenstein, l'excédant de récolte sur les terres drainées peut être estimé à 50 p. 100 de la dépense de l'opération. Un document émané de la chambre de commerce de Bude, l'a fixé à 34 1/2 p. 100 dans d'autres circonstances.

La *France* n'a suivi que de bien loin l'exemple de l'Angleterre et de la Belgique. Le drainage a été essayé dans un grand nombre de départements; mais il n'y en a guère qu'une vingtaine où il ait été tenté d'une manière un peu sérieuse.

Neuf seulement ont donné le chiffre exact des hectares drainés; il s'élevait, pour ces neuf départements, au 1er janvier 1856, à 6,525 hectares. Les autres départements signalent des travaux plus ou moins importants, mais ne donnent pas de chiffres.

Jusqu'ici, le prix de revient du drainage paraît s'élever moyennement, en France, à 250 fr. par hectare; c'est aussi

Digitized by Google

à peu près, le prix moyen du drainage en Angleterre. En Belgique, il a été de 201 fr. seulement.

Voici, quant aux résultats obtenus en France, ceux qui méritent d'être signalés.

Ain.

Dans le département de l'*Ain*, des travaux de drainage ont été exécutés à la ferme-école impériale de la Saulsaie sur une superficie de 85 hectares 48 ares; et les faits suivants ont été constatés avec un très-grand soin et au moyen d'une comptabilité exacte.

Dans des fonds semés en blé, les terres drainées ont donné 24 hectolitres 26 litres de grain et 3,520 kilogrammes de paille, par hectare, tandis que les terres non drainées, toutes choses égales d'ailleurs, n'ont produit que 17 hectolitres 69 litres de grain et 2,615 kilog. de paille. En estimant le blé à 20 fr., et la paille à 3 fr. 50 c. les 100 kilog., l'excédant de récolte obtenu par le drainage serait représenté par une somme de 163 fr. 11 c., c'est-à-dire 36 fr. 24 c. p. 100 de la somme dépensée, qui avait été très-élevée pour ce terrain (449 fr. 53 c. par hectare).

Dans des terres semées en avoine, l'excédant de récolte constaté a donné 14 p. 100 du capital affecté à l'opération.

Pour les prairies, il est dit qu'à la ferme de la Saulsaie, le drainage n'a pas paru produire d'effet au point de vue de la quantité de la récolte, mais que l'herbe s'est sensiblement améliorée; que les joncs et les autres plantes aquatiques ont disparu, que la terre est devenue plus ferme et n'est plus défoncée par le piétinement des animaux qui vont au pâturage. Mais, sur d'autres points du même département, les rapports constatent que le drainage a doublé la récolte des prairies.

Aisne.

Dans le département de l'*Aisne*, on cite notamment la ferme de Charmel, appartenant à M. le vicomte de Rougé, où, sur 300 hectares que comprend la ferme, 80 hectares ont

Digitized by Google

été drainés. Le drainage y a coûté moyennement 240 francs l'hectare. La somme des avantages obtenus au moyen du drainage, — soit par l'augmentation de produits, qui est de 5 hectolitres de froment par hectare, soit par la suppression de l'inconvénient grave des blés versés sous l'influence d'une forte fumure dans un terrain humide, soit par la possibilité de produire utilement des luzernes et des racines fourragères là où cette culture était complétement désavantageuse, soit par l'économie des frais de culture, soit enfin par la substitution des labours à plat aux labours billonnés avec rigoles d'écoulement, qui font perdre une grande quantité de terrain; — la somme de ces avantages, disons-nous, n'est pas évaluée à moins de 80 à 90 fr. par hectare, année moyenne, ce qui fait qu'en moins de trois années on aura amorti le capital engagé.

Indre-et-Loire.

Dans la Touraine, et particulièrement dans le département d'*Indre-et-Loire*, l'assainissement des terres par le moyen du drainage commence à peine à se faire jour, et déjà l'on constate que l'augmentation de produits peut être estimée de 25 à 50 p. 100.

Moselle.

La *Moselle* a maintenant franchi les premières difficultés, et les efforts intelligents de quelques propriétaires cultivateurs se traduisent par des excédants dans le rendement des récoltes, que l'ingénieur en chef du département estime à 10 p. 100 pour les prairies, 16 p. 100 pour les pommes de terre, 21 p. 100 pour le froment, 32 p. 100 pour les betteraves.

Calvados.

En Normandie, le *Calvados* ne compte pas moins de cent propriétaires qui, depuis deux ans, ont appliqué sur leurs terres les nouvelles méthodes de desséchement dans les six arrondissements qui composent le département. Dans les

Digitized by Google

terres humides et détrempées par le séjour des eaux, le chiffre de la production a quelquefois doublé. Le drainage des prairies a toujours et partout entraîné pour conséquence la disparition plus ou moins rapide des plantes aquatiques, l'amélioration de la qualité des herbages, et l'accroissement du rendement de foin. Le chiffre moyen de l'augmentation de produits due au drainage est évalué par le préfet de 15 à 40 p. 100 pour l'ensemble des opérations.

Pas-de-Calais. — Nord. — Loire. — Haute-Marne.

Dans le *Pas-de-Calais*, qui est un des premiers qui aient fait du drainage; dans le *Nord*, où il a du développement; dans la *Loire*, où il fait chaque année d'assez notables progrès; enfin dans la *Haute-Marne*, on ne donne pas de chiffres, mais on déclare que le succès est complet.

Oise. — Seine-et-Oise.

Dans le département de l'*Oise*, on accuse une augmentation de revenu de 70 pour 100. Dans *Seine-et-Oise*, on signale un accroissement de récoltes considérable sur toutes les propriétés où on a pris soin de le constater régulièrement ; pour les blés, il est de 50 pour 100; pour les prairies, les produits ont doublé.

Gironde.

Dans la *Gironde*, M. le comte Duchâtel a fait drainer 80 hectares de vignes en quatre ans à Lagrange. Les résultats obtenus ont été énormes. Le drainage a coûté en moyenne 275 francs par hectare ; en une seule année, la plus-value des récoltes a couvert cette dépense, indépendamment d'avantages accessoires dont il n'a pas été tenu compte. M. l'ingénieur en chef Nadault de Buffon, qui a signalé ce fait dans un rapport fort étendu, ajoute : « Ce n'est point une opinion que « nous émettons, c'est un fait constaté par suite d'une comptabilité régulière, et devenu d'ailleurs de notoriété publique « dans le pays. »

Digitized by Google

Dans le même département, on cite une autre propriété, celle de M. le marquis de Bryas, où une terre de 6 hectares, qui ne produisait en moyenne que 60 hectolitres, a donné 208 hectolitres en 1854, après avoir été drainée.

Mayenne.

Dans le département de la *Mayenne*, il s'est produit un fait fort curieux. Les propriétaires de la mine de la Bazouge ont eu l'idée de faire drainer les terrains sous lesquels sont pratiqués les travaux d'un de leurs puits. La surface drainée est d'environ 14 hectares. Dans l'année qui a suivi le drainage, la quantité d'eau extraite de ces travaux par les machines d'épuisement a diminué de plus de moitié. On a pu le calculer mathématiquement, en relevant les proportions relatives des épuisements effectués pendant les années qui ont précédé le drainage dans les galeries du puits drainé, et de ceux exécutés pendant les mêmes années dans les galeries d'un puits voisin non drainé, et en comparant ces proportions avec celles observées pour les mêmes puits dans l'année qui a suivi le drainage dont l'un d'eux venait d'être l'objet. Et non-seulement la quantité d'eau extraite du puits drainé a diminué de plus de moitié ; mais, en outre, les épuisements se sont régularisés par le fait du drainage. L'arrivée des eaux dans les galeries souterraines, au lieu d'être soumise à des variations brusques, est devenue à peu près régulière et ne change guère de mois en mois.

Enfin, en même temps que le drainage profitait à la mine, il avait pour la culture de la surface les meilleurs effets, et il arrive que les propriétaires, qui avaient élevé de nombreuses difficultés et demandé des indemnités lors du premier drainage, contre lesquels il avait même fallu s'armer de la loi du 10 juin 1854, sont aujourd'hui les premiers et les plus ardents à solliciter la compagnie de drainer ses autres puits, et offrent même de contribuer à la dépense.

Digitized by Google

Seine-et-Marne.

Mais, de tous, le département de *Seine-et-Marne* est, sans contredit, celui où les conditions particulières du sol, la richesse de la culture et l'abondance des capitaux ont amené l'extension la plus rapide du drainage. Fermiers et propriétaires rivalisent de zèle dans l'exécution des travaux, et l'étendue de la surface assainie dans ce département s'élevait, au 1er janvier dernier, à 3,554 hectares.

Encouragés par l'exemple d'un de leurs confrères, qui n'a pas craint de consacrer une somme de 30,000 francs au drainage des terres qu'il exploite, les fermiers de la Brie sont entrés résolument dans la même voie, et beaucoup de propriétaires se sont empressés d'offrir leur concours à leurs fermiers, en stipulant un intérêt de 4 ou 5 p. 100 de leurs avances. On compte dans le département plusieurs drainages de 150 à 200 hectares déjà exécutés ; d'autres sont en voie de réalisation.

Des évaluations fournies par un des cultivateurs les plus distingués de la Brie portent à près de 1,000 francs les avantages qui résultent pour lui de la possibilité de labourer en toute saison et d'ensemencer en temps opportun. La suppression de la jachère a été sur sa ferme (d'une étendue de 200 hectares, dont 150 soumis au drainage) la conséquence immédiate du desséchement des terres, et, la perfection des labours aidant, on a pu constater sur le rendement des cultures en grains une augmentation de 25 à 30 p. 100.

Quant aux prairies artificielles, la récolte, dans les trois premières années, a présenté chaque année une augmentation de 50 p. 100 à la première coupe.

Il faut ajouter que, dans la volumineuse correspondance des préfets, provoquée par une circulaire récente de M. le Ministre de l'agriculture et du commerce, qui les avait interrogés sur les effets du drainage dans leur département, ainsi que dans les divers rapports d'ingénieurs et d'inspecteurs généraux de l'agriculture joints au dossier, on ne cite pas un fait contraire aux résultats qui viennent d'être exposés.

Deux ou trois préfets expriment, au nom de leurs admi-

Digitized by Google

nistrés, quelques doutes sur la durée des effets du drainage, mais des doutes théoriques qui ne sont basés sur aucune observation. Un seul rapport, celui d'un inspecteur général de l'agriculture, signale des cas de non-réussite, mais en ajoutant qu'ils sont causés ou par l'impéritie et l'inexpérience de ceux qui ont fait exécuter les travaux, ou par la trop grande économie apportée dans leur exécution. On signale généralement comme obstacles principaux au développement du drainage la rareté des contre-maîtres et ouvriers draineurs en état de diriger les travaux, la cherté des tuyaux qu'il faut aller chercher à de trop grandes distances, enfin, et surtout, le défaut de spécimens de drainage placés à la portée des petits cultivateurs, et pouvant leur servir d'exemples et de modèles ; mais il y a unanimité parmi les préfets pour déclarer que partout les résultats ont dépassé l'attente et ont paru merveilleux à tous ceux qui ont pu les observer.

Tous ces faits, Messieurs, sont assurément la démonstration la plus éclatante de cette parole d'un savant distingué, M. Payen, qui, au retour de sa mission en Angleterre pour étudier le drainage, écrivait que « le drainage est l'une des « plus grandes améliorations contemporaines, à coup sûr, et « peut-être l'une des plus grandes inventions de l'agriculture. » On pouvait douter jusqu'à présent que cette innovation pût être appliquée en France avec un succès pareil à celui qu'elle a obtenu dans les climats humides comme celui de l'Angleterre. Après les expériences nombreuses faites en France et soigneusement observées, dont nous venons de faire un exposé fidèle, il est aujourd'hui incontestable que notre sol en reçoit les mêmes bienfaits, toutes les fois que l'opération a lieu dans de bonnes conditions, faciles d'ailleurs à apprécier, et avec le soin, l'intelligence et la dépense nécessaires.

Et maintenant, cela dit sur la puissance des effets du drainage, quels résultats généraux et économiques faut-il attendre de l'application en grand de cette méthode d'assainissement sur tous les points de notre territoire où elle peut être utile ?

Le voici :

Bien qu'aucune statistique des terrains à drainer en France n'ait encore été faite, les données que le ministère de l'agri-

Digitized by Google

culture possède sur ce sujet, et qu'il a puisées dans les rapports des préfets, des ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, des inspecteurs généraux de l'agriculture et des chambres consultatives de l'agriculture, permettent à l'administration d'évaluer approximativement de 10 à 11 millions d'hectares les surfaces susceptibles d'être drainées avec avantage, lesquelles se subdiviseraient ainsi (1) :

6,500,000 à 7,000,000 en terres employées à la culture des céréales ;

2,000,000 en prairies ;

1,500,000 en terrains marécageux ;

400,000 à 500,000 en terrains incultes.

Néanmoins, pour que nos calculs ne puissent pas être *taxés* d'exagération et nos appréciations d'engouement, nous supposerons seulement 5 millions d'hectares à drainer en France ; nous supposerons également le prix moyen du drainage réduit, comme en Belgique, à 200 francs, au lieu de 250 francs, prix actuel dans notre pays. Eh bien ! si l'on admet qu'il y ait 5 millions d'hectares à drainer en France, et 200 francs à dépenser pour le drainage de chaque hectare, on doit conclure que le drainage assure à nos campagnes, au minimum, pour un milliard de travaux.

Des travaux fructueux pour une somme considérable, voilà donc le premier bienfait à attendre du drainage.

En second lieu, il résulte du tableau des importations et des exportations comparées du froment et des farines de froment depuis trente ans, que le chiffre des importations s'est élevé, pour ces trente années, à. . 50,828,903 hectol.
et celui des exportations, à. . . . 25,492,416
ce qui fait ressortir, en faveur de l'importation, une différence de. 25,336,487

(1) L'auteur des *Études sur le drainage au point de vue pratique et administratif*, publiées en juin 1853, M. Hervé Mangon, ingénieur des ponts et chaussées, évalue à 7 millions d'hectares l'étendue des terres à drainer en France. L'honorable M. Gareau, dans son rapport au corps législatif sur la loi du 10 juin 1854, la porte à 10 millions d'hectares.

Digitized by Google

soit, en moyenne, 844,583 hectolitres par année, en chiffres ronds 900,000 hectolitres. Là se borne l'insuffisance moyenne de notre production en froment depuis trente ans. Mais l'insuffisance a été, en 1832, 1846, 1853, et 1854, d'environ 4 millions d'hectolitres, en 1848 d'environ 8 millions.

Or, admettez qu'au lieu de 7 millions d'hectares de terres employées à la culture des céréales, susceptibles de drainage utile, chiffre donné par l'administration, il faille en compter la moitié seulement, soit 3,500,000 hectares; admettez, d'autre part, que l'augmentation de produits résultant du drainage sur cette portion du territoire soit de 10 p. 100 seulement, évaluation bien inférieure à toutes les données de l'expérience : nous disons, — sans vouloir faire des calculs précis, qui seraient rendus très-difficiles par le grand nombre d'éléments dont il y aurait à tenir compte pour arriver à des chiffres tout à fait exacts, — que le seul fait du drainage de 3,500,000 hectares de terres à céréales, et d'une augmentation de 10 p. 100 sur leur production, serait déjà une garantie considérable contre l'insuffisance des récoltes, qui, en ce qui touche le froment, n'a pas dépassé, depuis trente ans, comme nous venons de l'établir, la moyenne de 900,000 hectolitres.

Mais il n'en faut pas rester là ; il faut tenir compte, en outre, et toujours en réduisant de moitié les chiffres de l'administration, 1° de 250,000 hectares de terres actuellement incultes, et de 750,000 hectares de terres marécageuses, non pas améliorées seulement, mais entièrement conquises à la culture par le drainage ; 2° d'une augmentation de produits, qui ne peut pas être évaluée au-dessous de 10 p. 100, sur un million d'hectares de prairies ; 3° de l'économie notable que le drainage amène sur les frais de culture, et qu'on signale partout comme un de ses résultats les plus certains. Si l'on groupe ces éléments divers et si nombreux de l'appréciation des effets du drainage sur la production agricole, il est impossible de résister à cette conviction, que le drainage est appelé à fournir à notre agriculture les moyens de satisfaire beaucoup plus largement que par le passé aux besoins alimentaires du pays, et à résoudre chez nous, comme il l'a fait en Angleterre, le difficile problème qui consiste à concilier,

Digitized by Google

par l'économie des frais de culture et l'abondance des récoltes, d'une part, et, de l'autre, par le bon marché des denrées, les intérêts du propriétaire et ceux du consommateur.

Enfin, Messieurs, et en troisième lieu, les travaux de drainage ont assez fait leurs preuves aujourd'hui en France comme ailleurs, au point de vue de la plus-value qu'ils assurent à la propriété drainée, pour qu'on doive espérer que les capitaux s'y porteront avec empressement le jour où, l'expérience étant faite sur tous les points du territoire, personne ne pourra plus douter. Et ce ne seront pas seulement les capitaux d'épargne du propriétaire et du fermier qui prendront cette direction, ce seront aussi les capitaux des prêteurs d'argent, à une condition toutefois, c'est que le législateur trouvera le moyen de leur assurer les garanties qu'ils ont droit d'exiger.

Ainsi, on le voit, la portée du drainage et du mouvement d'essor qu'il s'agit de lui imprimer est celle-ci :

D'inaugurer l'ère de paix qui commence pour la France, après une guerre glorieuse, en ouvrant une source nouvelle de très-grands travaux ;

De supprimer ou d'atténuer, autant qu'il depend des moyens humains de le faire, l'insuffisance des récoltes, et de procurer au pays d'une manière plus égale, l'abondance et le bon marché des denrées alimentaires de première nécessité, *sans* compromettre, loin de là, les intérêts du producteur ;

Enfin de reporter vers les travaux de la terre les bras et les capitaux qui s'en détournent de plus en plus, et surtout depuis quelques années, pour aller à l'industrie.

Tel est le triple intérêt qui motive le projet de loi, et qui a paru au gouvernement assez sérieux et assez élevé pour justifier même une mesure exceptionnelle.

II

Avant d'entrer dans le détail des dispositions par lesquelles on espère propager le drainage en France sur une grande échelle, il convient de mettre sous les yeux du corps législatif le tableau succinct des mesures prises par l'Angleterre en

Digitized by Google

cette matière, et de la législation spéciale et contraire à toutes les traditions du pays, à laquelle cette grande et intelligente nation n'a pas hésité à recourir pour atteindre le but que nous proposons à votre amour du bien public.

Dès 1832, une loi avait décidé qu'en Irlande, où les cultivateurs manquaient d'argent pour faire des travaux d'amélioration, le gouvernement exécuterait lui-même pour leur compte, à l'aide des commissaires des travaux publics, les drainages, desséchements et autres améliorations foncières qui seraient jugées nécessaires au bien général; et une loi du 24 juillet 1833 avait assuré au gouvernement les moyens de recouvrer le montant de ses avances.

C'est vers cette époque que furent perfectionnés et que commencèrent à se répandre les procédés destinés à procurer l'écoulement des eaux souterraines, et auxquels on applique plus spécialement en France le mot de *drainage*. Une commission d'enquête, nommée par le parlement, avait, en 1836, constaté les excellents résultats de ce mode d'assainissement; mais le manque d'argent et la division du droit de propriété entre les propriétaires du fonds et les locataires, tenanciers, etc., mettaient des entraves à la généralisation du drainage.

Une loi du 4 août 1840 donna à la cour de la chancellerie, pour l'Angleterre, et à la cour de l'Échiquier, pour l'Irlande, le droit d'autoriser, après enquête, les tenanciers à exécuter, malgré l'opposition du propriétaire du fonds, les travaux de drainage que la cour jugerait devoir améliorer la terre d'une manière permanente; à emprunter la somme nécessaire pour payer la dépense; et à engager les revenus de la terre, même pour un temps plus long que la durée du bail, en garantie du remboursement par annuités de la somme empruntée. Quelques années après, une autre loi du 31 juillet 1845 étendit le bénéfice de cette disposition aux travaux d'endiguement, d'irrigation, de canalisation, et à la construction des bâtiments qu'ils rendraient nécessaires; elle simplifia la procédure établie par la loi de 1840, et créa, au profit des prêteurs qui fourniraient les fonds, un privilége primant toute autre créance.

Cependant un événement politique de la plus haute gravité

Digitized by Google

vint motiver une intervention plus décisive des finances de l'État et de la législation dans les travaux de drainage ; nous voulons parler du rappel des lois sur les céréales, en 1846. Un double problème venait d'être posé : il fallait en même temps augmenter la production agricole devenue insuffisante, et améliorer les méthodes de la culture, pour que les prix nouveaux auxquels la concurrence étrangère faisait tomber les grains fussent rémunérateurs. C'est pour atteindre ce double but que sir Robert Peel, qui, depuis 1840, avait drainé lui-même plus de mille hectares dans ses propriétés, et à qui son expérience personnelle avait fait comprendre tout ce que l'on pouvait attendre de l'application intelligente du drainage, obtint du parlement la loi du 28 août 1846, qui mit à la disposition du gouvernement 75 millions de francs pour faire des avances aux particuliers qui voudraient exécuter des travaux de cette nature.

Aux termes de cette loi, la demande d'une avance peut être formée par tout intéressé, propriétaire substitué ou propriétaire non substitué, usufruitier, fermier, tuteur d'un mineur ou d'un interdit, etc. Après une enquête, les commissaires des travaux publics accordent l'avance demandée, si le drainage paraît devoir augmenter la production annuelle de la terre d'une valeur supérieure à l'annuité dont elle sera grevée pour le remboursement de l'avance. Les commissaires surveillent l'exécution des travaux et font délivrer des à-compte au fur et à mesure des dépenses justifiées. Quand au remboursement des avances de l'État, il est effectué au moyen d'une rente annuelle de 6 et demi pour 100 du capital prêté, qui dure vingt-deux ans, et assuré par un privilége qui prend rang avant toute créance, avant toute charge quelconque de la terre, à l'exception des taxes publiques et de certaines redevances féodales, à peu près nominales, qui, en Angleterre, grèvent un grand nombre de propriétés, et qu'on appelle *quit-rents* et *chief-rents*. L'annuité est avancée par celui qui exploite la terre, déduite par lui sur le montant du fermage et supportée définitivement par le propriétaire.

Le privilége en question est, dans la loi anglaise, indépendant de toute justification ultérieure de la plus-value procurée

Digitized by Google

à la terre par le drainage. La plus-value est appréciée d'avance, et cette appréciation préalable aux travaux suffit pour que le prêt soit garanti, d'une manière définitive, par un privilége qui prime toutes autres créances à la charge de la terre. Il est vrai qu'aucun prêt n'est effectué sans qu'au préalable tout intéressé ou créancier hypothécaire ait été mis en demeure, par voie d'affiches et d'annonces dans les journaux, d'avoir, s'il le juge utile à ses intérêts et à ses droits, à former opposition au prêt, et par suite au privilége qui en est la conséquence, et il est statué sur cette opposition par un jugement de la cour de l'Échiquier ou de la cour de la chancellerie, suivant qu'il s'agit de l'Angleterre ou de l'Irlande. Voilà la garantie des tiers.

Plusieurs lois ont successivement complété ou modifié la loi de 1846, et mis à la disposition des commissaires des travaux publics, pour être employés en avances au drainage et à toutes les autres améliorations qui en sont la conséquence, de nouveaux crédits qui, en ce moment, dépassent 180 millions de francs.

La plus importante de ces lois est celle du 1er août 1849, qui autorise tout intéressé, propriétaire, usufruitier, substitué, fermier, etc., à emprunter auprès des particuliers, en donnant la terre pour gage, aux mêmes conditions que celles établies au profit de l'État, savoir : le droit d'opposition des tiers intéressés ou créanciers, le remboursement au moyen d'une rente payable pendant 22 ans, et le privilége sur toutes autres créances antérieures. Mais aucun prêt de ce genre ne peut être fait sans l'examen préalable et l'autorisation des commissaires des travaux publics; c'est par leurs mains que l'argent passe nécessairement ; ils surveillent les travaux, ils délivrent le titre de rente.

Enfin, en Irlande, mais en Irlande seulement, on est allé jusqu'à décider par deux lois, du 5 août 1842 et du 5 mars 1846, que des travaux collectifs de drainage pourraient être exécutés sur un ensemble de propriétés, aux frais des propriétaires, et malgré eux, si ces travaux collectifs sont demandés soit par une personne ayant un intérêt quelconque dans une terre comprise dans le périmètre qui doit en profiter

Digitized by Google

soit par le grand jury siégeant aux assises du comté. Il est nécessaire, toutefois, que les commissaires des travaux publics jugent ce travail collectif utile, et que les représentants, d'abord des deux tiers en étendue des terres intéressées, et plus tard de la moitié seulement y donnent leur consentement.

Pour l'Angleterre et pour l'Écosse, on a jugé suffisant de disposer, par les lois des 21 juin et 19 juillet 1847, que les particuliers qui ne pourraient pas drainer leurs terres, à cause de l'opposition ou de l'incapacité de voisins dont les propriétés seraient atteintes par les travaux, pourraient, après enquête, être autorisés à passer outre, à la charge de payer les indemnités que les commissaires arbitreraient.

Telles sont les principales dispositions législatives adoptées pour faciliter et accélérer les opérations de drainage en Angleterre.

Il est remarquable, Messieurs, que, dans ce pays d'initiative individuelle ; — dans ce pays où la terre, moins morcelée que chez nous, est généralement possédée par un petit nombre de propriétaires riches et éclairés, dont l'attention est depuis longtemps tournée vers les moyens d'améliorer l'agriculture, où elle est cultivée par des fermiers ou tenanciers qui la détiennent à long terme, et auxquels ne font défaut ni les lumières, ni les capitaux, ni le temps nécessaire pour recueillir le fruit de leurs avances ; — dans ce pays où, plus que partout ailleurs, on professe le principe de la non-intervention du gouvernement dans les entreprises particulières ; — dans ce pays enfin où le droit de propriété est constitué d'une manière plus forte que chez aucun peuple du continent, et où il devait sembler plus difficile d'y porter atteinte ; — il est remarquable que, dans ce pays, d'une part, il ait fallu pour développer le drainage recourir à des moyens aussi énergiques, et que, d'autre part, les bienfaits du nouveau système aient inspiré aux hommes d'État qui gouvernent la nation une telle confiance, qu'ils n'aient pas hésité, pour lui donner une impulsion décisive, à faire intervenir le trésor public par des avances considérables faites aux agriculteurs, et à introduire dans la législation qui régit la

Digitized by Google

propriété les dérogations les plus graves et les plus exceptionnelles.

Mais, il faut tout dire, en agissant ainsi, l'Angleterre a cédé aux plus impérieuses nécessités. Ces mesures étaient presque pour elle des mesures de salut public. Vous avez pu remarquer, par les dates mêmes des actes législatifs que nous avons fait passer sous vos yeux, qu'elles coïncident : — pour l'Irlande, d'abord avec l'époque des grands mouvements populaires qui ont si longtemps agité ce pays, et ensuite avec les disettes effroyables, les famines épouvantables qui l'ont désolé pendant plusieurs années ; — pour l'Angleterre, avec les mesures mémorables, comme nous l'avons déjà dit, du rappel des lois sur les céréales, qui compromettaient si gravement l'agriculture et la propriété anglaises.

Nous n'avons pas été aux prises, Dieu merci, avec des embarras et des périls comparables à ceux qui ont si énergiquement pesé sur les déterminations de l'Angleterre, et nous avons nécessairement marché moins vite dans cette voie des encouragements au drainage, où elle nous avait précédés; cependant nous y avons fait quelques pas, et il n'est pas sans intérêt de rappeler ce qui a été fait à cet égard.

Depuis plusieurs années, le gouvernement consacre au drainage, sur les fonds du service hydraulique et sur les fonds d'encouragement à l'agriculture, des crédits qui n'ont pas été sans importance, et les conseils généraux ont au moins doublé, chaque année, les subventions de l'État.

Ces subventions ont permis de distribuer dans tous les départements des machines à fabriquer les tuyaux de drainage, en imposant aux fabricants, là où cela a été possible, l'obligation de livrer les tuyaux à prix réduits.

Des spécimens de drainage ont été établis sur un grand nombre de points du territoire.

Des agents spéciaux ont été mis gratuitement à la disposition des particuliers pour les éclairer, pour diriger ou contrôler leurs travaux.

Un manuel pratique du drainage, rédigé par les soins de l'administration, distribué aux ingénieurs et à tous les agents

Digitized by Google

des ponts et chaussées et des mines, a été livré au commerce à très-bas prix.

Des cours spéciaux de drainage ont été institués à l'École des ponts et chaussées, à l'École des mines, dans les fermes-écoles et dans les Écoles impériales d'agriculture.

Enfin, vous n'avez pu oublier la loi du 10 juin 1854, qui, complétant et expliquant l'article 3 de la loi du 29 avril 1845, dû à l'initiative d'un honorable député, M. Levavasseur, a consacré, — pour le propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage ou par tout autre mode d'asséchement, le droit de faire passer ses eaux, moyennant indemnité, sur la propriété voisine, afin de les conduire à un cours d'eau évacuateur, — et, pour le propriétaire traversé, le droit de se servir lui-même, pour l'écoulement de ses propres eaux, et moyennant sa part dans la dépense, des travaux faits chez lui par son voisin.

Tous les préfets des départements où des travaux de drainage ont été faits, ont constaté que cette loi avait produit les meilleurs effets; que le nombre des actions judiciaires pour l'exercice du droit de passage a été insignifiant ; que, presque dans tous les cas, des arrangements amiables sont intervenus entre les propriétaires pour l'établissement du passage et pour l'indemnité ; qu'à cet égard la seule menace écrite dans la loi a prévenu toute difficulté.

Mais enfin ces mesures, excellentes en elles-mêmes, et qui ont produit des effets salutaires, ne peuvent plus suffire, si l'on veut que le drainage prenne en France l'essor qu'il a pris en Angleterre, et qui doit être si favorable aux intérêts de premier ordre que nous avons signalés.

Les capitaux manquent à l'agriculture, chacun le sait et le dit, et c'est là l'obstacle principal qui l'entravè dans toutes ses améliorations. Ils manquent pour le drainage comme pour le reste. Or, il paraît certain que les capitaux ne manqueraient pas au drainage si les deux conditions suivantes étaient remplies : 1° si les résultats considérables qu'il produit pour l'augmentation des revenus, et par conséquent, de la valeur même de la terre, étaient parfaitement connus et appréciés des cultivateurs et des capitalistes : si les preuves faites par le drai-

Digitized by Google

nage en Belgique et en Angleterre acquéraient en France, par la vue de faits incontestables et nombreux, une notoriété publique véritable aux yeux de tous ; 2° si la législation, sans léser les droits acquis, sans méconnaître les principes du droit, trouvait les moyens d'offrir aux prêteurs et aux entrepreneurs des garanties sérieuses et efficaces pour le remboursement de leurs prêts et de leurs avances par la propriété drainée. Il est clair que, le jour où le cultivateur aura acquis la certitude qu'en plaçant ses économies sur lui-même et dans des travaux de drainage, il en retirera 10 p. 100, il préférera cet emploi à tous les placements industriels. Il est clair encore que, si le capitaliste vient à se convaincre qu'en prêtant à un propriétaire qui veut drainer, il assurera à la propriété de son emprunteur une plus-value importante et incontestable, et si la loi trouve le moyen de lui donner cette plus-value pour garantie avec préférence sur tous autres, il n'hésitera plus à avancer au propriétaire les fonds qui lui sont nécessaires pour drainer.

Tel est donc le problème: 1° fournir à l'agriculture une première mise de fonds assez large pour qu'on puisse exécuter des travaux de drainage sérieux et répandus sur tout le territoire ; 2° lorsque le drainage sera suffisamment connu et apprécié par ces premières opérations, et lorsqu'il aura convaincu tout le monde de ses bons effets, attirer les capitaux privés vers ce genre d'amélioration par des garanties de remboursement propres à leur inspirer confiance et à leur donner sécurité.

C'est ce double problème que le projet de loi a cherché à résoudre. Pour justifier la solution que nous en avons donnée, il nous reste à présenter au corps législatif quelques explications générales sur les dispositions principales du projet.

III.

Le projet de loi se divise en quatre titres :

Le premier détermine les encouragements donnés par l'État au drainage, et la forme de ces encouragements.

Le second règle, en en précisant l'étendue, les garanties as-

Digitized by Google

surées à l'État pour le remboursement de ses prêts ; — aux syndicats formés volontairement, en vertu de la loi du 10 juin 1854, qui feront des avances pour les travaux collectifs du drainage ; — aux particuliers qui voudront prêter à des syndicats ; — et enfin aux entrepreneurs qui exécuteront des travaux de drainage pour des propriétaires isolés ou pour des syndicats.

Le troisième titre fixe les formes au moyen desquelles s'établissent et se conservent ces garanties.

Dans le quatrième ont été réunies quelques dispositions générales qui ne pouvaient pas trouver place dans les titres précédents.

TITRE PREMIER.

Art. 1er.

Nous avons dit qu'il fallait avant tout, procurer au drainage les fonds qui lui sont nécessaires pour exécuter des travaux sérieux et répandus sur tout le territoire. C'est par là *que le* projet de loi commence. L'article 1er accorde au drainage une avance de cent millions. Avec cent millions, quatre cent mille hectares au moins pourront être drainés, et sans doute bien davantage si, toutes les fois que la chose sera possible, le gouvernement ne prête que le tiers ou la moitié de la somme nécessaire aux travaux en vue desquels le prêt sera demandé. Lorsqu'il y aura en France cinq ou six cent mille hectares drainés, il y a tout lieu d'espérer que la question du drainage sera résolue, et que les encouragements de l'État ne seront plus nécessaires.

Il est réservé d'ailleurs, au pouvoir législatif d'apprécier chaque année les résultats de cette grande mesure, et de proportionner les crédits à mettre à la disposition du gouvernement, pour chaque exercice, tout à la fois aux possibilités du trésor et aux succès obtenus. L'article 1er reconnaît et consacre expressément ce droit d'intervention annuelle du corps législatif.

Digitized by Google

Art. 2.

Il fallait, en second lieu, que les conditions des prêts de l'État fussent aussi favorables que possible. L'art. 2 stipule qu'ils seront remboursables en vingt-cinq ans, et par annuités comprenant l'amortissement du capital et l'intérêt calculé sur le pied de 4 p. 100, c'est-à-dire des annuités de 6 fr. 50 c. p. 100 environ (1), qui éteindront complétement le capital en vingt-cinq ans. Il ne faut pas perdre de vue que le drainage produit au moins 10 pour 100 des sommes dépensées, quand il est fait dans de bonnes conditions, et l'on doit admettre que le gouvernement ne prêtera qu'avec circonspection et prendra toutes les précautions nécessaires afin de n'avancer ses fonds que pour des entreprises d'une utilité manifeste. Le propriétaire trouvera donc très-largement chaque année, dans l'amélioration même de revenu procurée par le drainage, les moyens de payer exactement son annuité, et après l'avoir payée, il lui restera encore un bénéfice.

Si l'on objectait qu'en fixant l'intérêt à 4 pour 100 on compromet les intérêts du trésor, qui emprunte actuellement à un taux plus élevé, on répondrait : qu'il n'est pas interdit d'espérer que, grâce au retour de la paix et de la prospérité, le trésor pourra faire face sur ses ressources ordinaires à cette avance répartie sur plusieurs exercices, et surtout que les emprunts de l'État, s'il devait y avoir recours, seront infiniment moins onéreux qu'ils ne l'ont été dans ces dernières années; enfin, que si l'État était obligé d'emprunter à un taux supérieur à 4 p. 100 les sommes qu'à son tour il prêtera au drainage à 4 pour 100, la différence constituerait une prime, qui, après tout, ne serait pas considérable, et qui se justifierait suffisamment par l'importance des intérêts engagés dans la question.

(1) Le montant exact de l'annuité, intérêt et amortissement compris, est de 6 fr. 3648 p. 100 d'après les tables de Violeine, si les paiements avaient lieu par semestre.

Digitized by Google

TITRE II.

Art. 3 et 5.

Comme nous l'avons dit, Messieurs, le gouvernement n'entend pas encourager le drainage par des dons, mais par des prêts. Dès lors, il fallait chercher et déterminer les garanties à fournir au trésor pour assurer le remboursement de ses avances.

Une hypothèque ordinaire, inscrite à la date de la créance, ne pouvait pas suffire évidemment. Car, pour que l'État trouvât une garantie sérieuse dans une hypothèque ordinaire, il aurait fallu prendre les précautions habituelles en pareil cas, et ne prêter qu'à des propriétaires justifiant d'une situation hypothécaire dégagée. Or, de là, d'abord des délais, des formalités et des frais qui nuiraient singulièrement à la réalisation des vues généreuses du projet, ainsi qu'à la prompte exécution d'une mesure qui doit être menée avec une certaine rapidité pour qu'elle ait tous ses bons effets. En second lieu, tout le monde sait que la propriété territoriale est fort obérée en France, et particulièrement la petite propriété, qu'il serait si désirable de pouvoir exciter à prendre sa part des avances de l'État. Si vous ne donnez au trésor qu'une hypothèque ordinaire, inscrite à la date du prêt, primée par conséquent par les hypothèques et par les priviléges antérieurement inscrits, vous le placez dans l'une ou l'autre de ces deux situations : — ou bien vous ne lui donnez qu'une garantie illusoire et insuffisante, vous compromettez sérieusement la rentrée de l'avance, si, préoccupé avant tout des progrès du drainage et de l'utilité des opérations pour lesquelles on lui demande de l'argent, le trésor n'y regarde pas de très-près sur la situation hypothécaire des propriétaires, s'il prête sur des immeubles déjà plus ou moins grevés ; — ou bien, vous le contraignez à se montrer très-sévère, à écarter tous les propriétaires qui ne lui offriront pas une sécurité complète, c'est-à-dire presque toute la petite propriété, celle qui trouve le plus difficilement du crédit et qui a le plus besoin des avances de l'État ; vous l'obligez, enfin, à ne pas tenir compte, dans le choix de ses

Digitized by Google

emprunteurs, du but essentiel de la loi, qui est la propagation du drainage dans les parties du territoire où il est le plus nécessaire de le faire connaître.

On ne pouvait donc pas se contenter d'une hypothèque ordinaire, cela est manifeste. Mais fallait-il aller jusqu'au système de la loi anglaise, qui accorde, comme nous l'avons dit, au prêt fait pour le drainage un privilége absolu, prenant rang avant toutes autres créances quelconques, quel que soit en définitive le résultat du drainage, qu'il ait ou non, en fait, procuré l'amélioration sur laquelle on avait compté, et par suite d'une présomption légale irréfragable de plus-value causée par le drainage ?

On n'a point pensé qu'il y eût lieu d'aller jusque-là.

Ce serait assurément une question intéressante que celle de savoir jusqu'à quel point la disposition à laquelle nous faisons allusion a, dans la loi anglaise, un caractère aussi exceptionnel, aussi contraire aux principes que celui qu'elle présenterait dans notre législation, si elle y était introduite. Mais il n'y a pas lieu, ce semble, d'entrer ici dans l'appréciation délicate et difficile de la corrélation de la loi anglaise sur le drainage avec le reste de la législation de l'Angleterre. Il n'y a pas lieu davantage de s'attacher à démontrer, ce qui est d'ailleurs incontestable, qu'une telle disposition serait chez nous une atteinte très-grave aux principes du respect des droits acquis et de la non-rétroactivité des lois. Deux fins de non-recevoir décisives repoussent, en effet, dans tous les cas et sans autre examen, le système du privilége absolu. Il aurait d'abord pour effet inévitable de compromettre les intérêts de la propriété agricole, au secours de laquelle on veut venir; en second lieu il semble parfaitement possible d'atteindre le but qu'on se propose, celui d'assurer une garantie suffisante au trésor, sans violer les principes du droit, et en se bornant aux précédents de notre propre législation.

Le système du privilége absolu compromettrait les intérêts de la propriété agricole; peu de mots suffiront pour le faire comprendre. Par des raisons que chacun sait, les capitaux ont la tendance, de plus en plus marquée, de déserter les placements hypothécaires. Ce serait pour eux un nouveau motif

Digitized by Google

de s'en éloigner que la crainte de voir une hypothèque prise après beaucoup de précautions, et qu'on croyait inscrite au premier rang, primée après coup par le privilége du trésor, parce qu'il aura convenu au débiteur de drainer. Le privilége même absolu ne compromettrait pas en fait, nous le croyons, le gage des créanciers, qui se trouve augmenté de valeur par le drainage. Mais, dans l'origine surtout, on croirait à une lésion, et la propriété rencontrerait d'autant plus de difficultés pour emprunter. Une telle disposition aggraverait donc encore sa situation.

Nous avons dit, de plus, qu'il n'était pas nécessaire de sortir des principes du droit pour assurer aux avances du trésor une garantie sérieuse, et qu'on en trouverait les moyens dans les précédents même de notre législation.

L'article 2103 du code Napoléon accorde aux architectes et aux entrepreneurs qui ont exécuté sur un immeuble des travaux d'édification, de reconstruction ou de réparation, un privilége sur cet immeuble jusqu'à concurrence de la plus-value qui lui est donnée par ces travaux, *in quantùm res pretiosior facta est*, suivant l'expression des anciens jurisconsultes. Ce privilége est fondé sur cette pensée équitable, qu'en reconnaissant au constructeur une préférence sur la plus-value qu'il a créée, qui est due à ses travaux et à ses impenses, on ne fait aucun tort au créancier antérieur, on ne méconnaît ni son droit ni son intérêt, puisque sans ce privilége le constructeur n'aurait pas construit, n'aurait pas créé la plus-value.

Ce sont les mêmes raisons qui ont dicté : 1° l'art. 23 de la loi du 16 septembre 1807, lequel accorde au concessionnaire d'un desséchement, pour le recouvrement des indemnités qui lui sont dues, un privilége sur toute la plus-value donnée par les travaux du concessionnaire aux propriétés comprises dans le périmètre du desséchement ; 2° l'art. 20 de la loi de 1810, qui confère également un privilége sur la mine concédée, à ceux qui ont fourni les fonds pour les recherches de cette mine, ou qui ont confectionné les machines ou exécuté les travaux de construction nécessaires à son exploitation.

Il est évident que les considérations d'équité qui ont inspiré les dispositions de l'art. 2103 du code Napoléon, de la

Digitized by Google

loi de 1807 et de la loi de 1810, sont tout à fait applicables au prêt du trésor pour le drainage ; qu'il est profondément équitable de donner préférence au trésor sur la plus-value créée avec les fonds qu'il a prêtés, et qui n'aurait pas été créée s'il n'avait pas fourni au propriétaire les ressources au moyen desquelles le drainage a été exécuté.

Cette garantie est-elle suffisante ? C'est là seulement ce qui pourrait faire question. Mais il faut se rappeler que le drainage a fait ses preuves en Angleterre, en Belgique, et même en France ; que partout où il a été exécuté avec intelligence et sur des terres propres à ce genre d'amélioration, il a merveilleusement réussi ; qu'il a donné une plus-value notable, considérable le plus souvent, aux terrains drainés. Or, on admettra assurément que les fonds de l'État ne seront jamais prêtés qu'après un examen très-attentif, confié aux agents les plus compétents. Le règlement d'administration publique qui interviendra pour l'exécution de la loi aura d'ailleurs grand soin de déterminer des règles très-précises, tant sur l'examen préalable des terres à drainer, que sur l'emploi des fonds et l'entretien du drainage.

Dira-t-on que l'art. 2103 a toujours été d'une application difficile, que les constructeurs n'y ont jamais trouvé une sûreté suffisante, et qu'en fait on en use très-rarement ? On répondrait que l'application de l'art. 2103, en ce qui touche le privilége du constructeur, est surtout gênée par les formalités coûteuses, compliquées et d'un résultat incertain, auxquelles le privilége est subordonné dans ce cas. Le projet a cherché à les simplifier dans le titre III ; nous y reviendrons plus bas. Or, si nous avons réussi à les rendre d'une exécution facile et peu coûteuse, comme nous l'espérons, tout en leur conservant leur efficacité pour prévenir les fraudes, nous croyons que l'intérêt du trésor, qui aura prêté pour un drainage utile, et il faut supposer qu'il ne prêtera que dans ces conditions, nous croyons que l'intérêt du trésor ne peut pas être sérieusement compromis.

Et d'abord, il faut remarquer qu'avec la combinaison des remboursements successifs par annuités, comprenant l'amortissement en même temps que l'intérêt, il arrivera le plus sou-

Digitized by Google

vent que dans les cas où le trésor aura à se prévaloir de son privilége, la plus-value n'aura véritablement à répondre que d'une faible partie de la dette.

De plus, et en définitive, quel serait le péril ? Que le juge, en cas de contestation sur l'existence de la plus-value au moment de l'aliénation, ne pût pas reconnaître cette plus-value? Mais l'opération qui doit la faire reconnaître est simple. L'état du terrain assujetti au privilége a été constaté, comme nous le verrons à l'art. 6, *relativement aux travaux de drainage projetés*, c'est-à-dire, en ce qui touche les inconvénients d'humidité que le drainage a pour objet de faire disparaître ou d'atténuer. Le juge aura donc d'abord à faire reconnaître si cet état du terrain avant les travaux, constaté par un procès-verbal contemporain, est réellement amélioré, et jusqu'à quel point il est amélioré par le drainage. Après cette reconnaissance, que lui reste-t-il encore à faire ? Une autre opération, également très-simple, savoir une ventilation du prix de vente, quel qu'il soit, afin d'attribuer au trésor, comme le dit Pothier à propos du privilége du constructeur, « *privilége sur ce « qu'on estimera que l'héritage aura été plus vendu qu'il ne l'au- « rait été sans la dépense qui y a été faite des deniers* » du trésor. En d'autres termes, de la comparaison de l'état ancien et de l'état actuel du terrain, le juge aura à déduire la valeur *relative* de ce terrain aux deux époques, ce qui n'a rien de difficile ni de compliqué, et ce qui n'a rien d'incertain non plus, si l'on admet ce qui pour nous est incontestable, ce que nous avons déjà dit bien des fois, que le drainage améliore toujours un immeuble dans des proportions très-considérables.

Tel est donc le système auquel le gouvernement s'est arrêté, avec la conviction qu'il offre toute sécurité : Donner au trésor pour sûreté de ses avances un privilége sur les terrains drainés, qui prend rang immédiatement après celui des contributions publiques, mais qui est subordonné au droit reconnu à tout créancier privilégié ou hypothécaire antérieur, de venir, au moment de l'aliénation de l'immeuble, et lorsque la distribution des deniers de la vente se fait entre les ayants droit, contester la plus-value sur laquelle le privi-

Digitized by Google

lége est établi, et demander qu'il soit réduit à cette plus-value telle qu'elle existe à cette époque.

Il n'a pas paru qu'aucune objection de principe ou d'équité pût mettre obstacle à ce que le privilége du trésor s'étendît aussi aux récoltes des terrains drainés ou à leurs revenus lorsqu'ils sont loués, afin de faciliter le recouvrement des annuités ; mais à la condition que les sommes dues pour les semences ou pour les récoltes de l'année fussent payées sur le prix de la récolte avant la créance du trésor. Cela est de toute justice, puisque si ces sommes n'avaient pas été prêtées, l'objet du privilége, c'est-à-dire les récoltes, n'existeraient pas ; et cela est conforme à l'art. 2102 du code Napoléon, qui donne au créancier de ces sommes préférence sur le privilége du propriétaire.

Le privilége du trésor sur les récoltes dans le cas présent, comme celui qui lui est accordé pour le recouvrement de la contribution foncière, par la loi du 12 novembre 1808, et par les mêmes raisons, inutiles à rappeler, est d'ailleurs limité au recouvrement de l'annuité échue et de l'annuité courante.

Art. 4.

Le privilége que nous accordons au trésor sur les terrains drainés, il n'y avait pas de raison pour ne pas l'accorder, mais avec les mêmes restrictions : 1° aux syndicats constitués volontairement en vertu de la loi du 10 juin 1854, pour le recouvrement de leurs avances et des frais d'entretien ; 2° aux prêteurs ordinaires, lorsque le prêt est fait à un syndicat ; 3° aux entrepreneurs, soit qu'il aient travaillé pour un syndicat, soit qu'il aient travaillé pour le compte d'un propriétaire isolé.

C'est ce que vous propose l'art. 4. Cette disposition complète le but du projet de loi ; c'est elle qui, — lorsque les travaux exécutés avec le concours des fonds du trésor auront démontré d'une manière définitive, et dans tout l'empire, les bons et fructueux effets du drainage, — doit, dans la pensée du gouvernement, déterminer les capitalistes à ouvrir leurs caisses pour le drainage, et provoquer la formation

Digitized by Google

de sociétés ayant pour objet l'entreprise de travaux de cette nature.

On a cru pouvoir accorder le privilége aux prêteurs lorsqu'il prêtent aux syndicats ; on n'a point pensé qu'il fût prudent de l'accorder pour les prêts faits aux particuliers isolés, à cause des fraudes possibles et des collusions coupables qui pourraient se pratiquer au préjudice des tiers entre le propriétaire et le prêteur. Ces collusions ne peuvent pas se présumer et ne sont pas à craindre lorsque l'une des parties contractantes est un syndicat dont les directeurs sont nommés par l'administration, et dont les opérations sont placées sous sa surveillance. Il reste, d'ailleurs, au propriétaire isolé la ressource de faire exécuter ses travaux par un entrepreneur à qui il peut conférer le privilége, et si celui-ci n'est pas en état d'avancer les fonds, de faire subroger le prêteur au privilége de l'entrepreneur.

Il reste à signaler dans l'art. 4 certaines dispositions spéciales aux syndicats.

L'une de ces dispositions leur accorde, mais pour la taxe d'entretien seulement, un privilége sur les récoltes ou *revenus* des terrains drainés, en le faisant passer toutefois comme celui du trésor sur les mêmes objets, après la dette relative aux semences et aux frais de la récolte, et en le limitant aussi à la taxe de l'année échue et de l'année courante.

C'est une question douteuse et controversée que celle de savoir si la disposition de l'art. 3 de la loi du 14 floréal an XI, — déclaré applicable au syndicat de drainage par la loi du 10 juin 1854, — qui porte que les taxes d'entretien sont recouvrées comme en matière de contributions directes, doit être entendue en ce sens que les syndicats jouissent pour le recouvrement de ces taxes, du privilége sur les récoltes accordé au trésor, pour le recouvrement de la contribution foncière, par la loi du 12 novembre 1808. Il a paru convenable de trancher cette question pour la taxe d'entretien du drainage par la présente loi, et il a semblé juste et conforme à l'intérêt même des tiers, de décider que le syndicat jouirait du privilége sur les récoltes pour le recouvrement de cette taxe, puisque c'est l'entretien du drainage qui conserve les

Digitized by Google

avantages procurés par le drainage lui-même, et qui sont le gage des tiers.

Une autre raison milite en faveur de la disposition, c'est qu'elle tend, dans une certaine mesure, à favoriser l'établissement des syndicats.

Dans un grand nombre de cas, le drainage n'est possible que par la création d'associations de propriétaires s'unissant pour des travaux collectifs. On n'a pas pensé qu'il fût possible d'imiter la loi irlandaise et d'en venir aux syndicats obligatoires. Mais il y a grande utilité incontestablement à provoquer la formation de syndicats volontaires, et rien de ce qui peut en faciliter la formation ne doit être négligé.

C'est aussi dans ce but qu'a été introduite dans le troisième paragraphe de l'art. 4, la disposition qui pose le principe que chaque immeuble compris dans un syndicat n'est assujetti au privilége que pour sa part dans la dette commune. La solidarité aurait occasionné des recours ruineux, elle eût nui à la formation des syndicats. On pouvait, d'ailleurs, y renoncer sans peine, tant le gage est supérieur à la créance.

TITRE III.

Art. 6 et 7.

Le titre III est consacré aux formalités destinées à garantir les tiers. Comme on l'a dit plus haut, on a cherché à les simplifier le plus possible, sans leur ôter le caractère d'efficacité qu'elles doivent avoir.

Deux formalités seulement sont exigées pour la conservation du privilége :

1° Un procès-verbal dressé préalablement au prêt ou préalablement aux travaux, lequel doit constater l'état des terrains à drainer relativement aux travaux de drainage projetés, c'est-à-dire en ce qui touche les inconvénients d'humidité que le drainage a pour objet d'atténuer ou de faire disparaître, déterminer le périmètre de ces terrains et en estimer la valeur actuelle, en se basant uniquement sur les produits ;

2° Une inscription prise dans les deux mois de l'acte de prêt ou de l'arrêté qui a constitué le syndicat, pour le trésor,

Digitized by Google

les prêteurs ou les syndicats; du procès-verbal ci-dessus, pour les entrepreneurs.

La dernière de ces formalités n'est que l'application de la règle générale de publicité, à laquelle sont soumis les privilèges et les hypothèques sur les immeubles, toutes les fois que quelque intérêt de premier ordre n'exige pas qu'il y soit dérogé.

Quant au procès-verbal exigé avant le prêt ou avant les travaux, il est prescrit pour qu'une comparaison puisse s'établir entre l'état du terrain avant le drainage et son état définitif au moment de la vente, si, à cette époque, la plus-value est l'objet d'une contestation. Mais, en prescrivant une estimation de la valeur avant le drainage, ce qui n'est pas ordonné pour le privilége du constructeur dans l'art. 2103, on n'a pas voulu lier le juge et l'astreindre à prendre le chiffre de cette première estimation pour base nécessaire et hors de contestation de la décision qu'il aura à rendre sur l'existence et la quotité de la plus-value; ce qu'on a voulu seulement, c'est lui fournir, pour cette décision, des éléments précis, déterminés, qu'il puisse apprécier et contester, et c'est pour cela qu'on a eu soin de dire que l'estimation serait basée sur les produits.

Le procès-verbal est dressé par un ingénieur ou un homme de l'art commis par le préfet, s'il s'agit d'un prêt à faire par l'État, mais avec le concours et en quelque sorte sous le contrôle d'un expert, nommé d'office par le juge de paix, pour représenter les tiers ayant un droit opposé; cet expert devait avoir, par conséquent, le droit de faire consigner ses observations sur le procès-verbal, s'il est en désaccord avec l'ingénieur. Dans les autres cas, il a paru que le procès-verbal devait être dressé par le juge de paix. Le juge de paix remplit, en effet, mieux qu'aucun expert, les conditions d'impartialité qui doivent présider à une telle opération; et, dans les trois quarts des cas, il a l'aptitude spéciale et les connaissances locales qui lui permettent de constater, de la manière la plus compétente, l'état et la valeur du terrain. Il peut, pour le travail matériel, et au besoin pour suppléer aux connaissances locales qui lui manqueraient, se faire assister d'un expert, s'il le juge utile.

Digitized by Google

Un seul procès-verbal est exigé, à la différence de l'art. 2103 qui en prescrit deux, l'un avant les travaux, l'autre après les travaux. Il a paru que second procès-verbal gênait l'opération, la rendait plus coûteuse, et était, d'ailleurs, absolument inutile, car il n'éviterait pas un troisième examen des lieux et un troisième procès-verbal, si, au moment de l'aliénation, la plus-value était contestée. C'est en cela surtout que consiste la simplification de formes que nous avons cherchée.

Toutefois, il a paru impossible d'éviter le second procès-verbal dans un cas spécial, mais unique, celui où l'entrepreneur a travaillé pour le compte de particuliers, isolés, ou de particuliers réunis, mais non constitués en syndicat. Une fraude, en effet, au détriment des tiers, eût été possible. C'est pour y parer que nous avons proposé de décider qu'en ce cas la valeur des travaux doit être vérifiée par le juge de paix, toujours avec l'assistance d'un expert, s'il le croit nécessaire, et que le montant du privilége ne peut pas dépasser la valeur constatée par ce second procès-verbal.

Toujours dans le but de simplifier les formalités et de les rendre moins coûteuses, au lieu d'ordonner l'inscription des procès-verbaux comme cela a lieu pour la conservation du privilége du constructeur, on s'est borné à décider que l'inscription du privilége contiendrait un extrait sommaire du procès-verbal prévu par le 1er paragraphe de l'article 6, et que le deuxième procès-verbal, quand il est exigé, serait mentionné en marge de l'inscription. Ces mentions suffiront pour avertir les tiers de l'existence de ces procès-verbaux et leur permettre de s'y reporter, s'ils y ont intérêt.

TITRE IV.

Le titre IV ne peut donner lieu qu'à une courte explication sur la disposition contenue dans l'article 9.

Art. 9.

D'après la loi du 14 floréal an XI, les propriétaires voisins d'un cours d'eau non navigable ni flottable doivent supporter

Digitized by Google

la dépense du curage dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; et, dans certains cas que la jurisprudence administrative a précisés, les obligations des propriétaires peuvent aller jusqu'au redressement partiel, à l'élargissement et à l'approfondissement des cours d'eau. Mais il eût été souverainement injuste, alors que ces obligations peuvent devenir, par l'effet du drainage, plus onéreuses pour les propriétaires sur qui elles pèsent, de laisser ce surcroît de dépenses à leur charge. Le bon entretien des cours d'eau joue d'ailleurs un grand rôle dans la question du drainage. C'est un moyen d'y pourvoir que de placer les terrains drainés, comme on l'a fait par l'article 9, parmi les propriétés intéressées à l'entretien de ces cours d'eau et devant participer à la dépense conformément à la loi du 14 floréal an XI.

En résumé, Messieurs, le projet de loi qui vous est présenté se recommande à vos sympathies par le triple intérêt public qu'il se propose. Le gouvernement a pour but, en effet, comme nous l'avons dit, dans cette grande mesure :

De provoquer des travaux considérables sur tous les points du territoire ;

De développer la production agricole, de remédier aux insuffisances de récoltes, et d'assurer, sans préjudice pour les producteurs, le bon marché des denrées de première nécessité ;

Enfin de donner aux capitaux par la sécurité des garanties, aux ouvriers par l'attrait d'un salaire convenable et assuré, une impulsion salutaire qui les ramène les uns et les autres à l'agriculture.

Afin d'atteindre ce but, il vous demande de faire aux cultivateurs, sur les fonds du trésor, sans l'exposer à aucun risque sérieux, une large avance qui puisse déterminer l'exécution d'importants travaux de drainage dans tout l'empire, et qui permette de décider promptement et complétement, au su et vu de tous, et notamment de la population agricole, la question des avantages que procure ce mode d'assainissement.

Et, comme le trésor ne doit pas être indéfiniment le banquier du drainage, et qu'il faut, au contraire, frayer la voie

Digitized by Google

aux capitaux privés, on vous propose de leur assurer, sans sortir des règles du droit commun, les garanties qu'on demande pour le trésor lui-même, et qui sont jugées suffisantes pour sauvegarder ses intérêts.

Il vous appartient d'apprécier si le projet de loi que le gouvernement vous soumet avec confiance a convenablement résolu les grandes questions qui s'y trouvent posées.

PROJET DE LOI.

TITRE I.

Encouragements donnés par l'État.

Art. 1er.

Une somme de cent millions est affectée à des prêts destinés à faciliter les opérations de drainage.

Un article de la loi de finances fixe, chaque année, le crédit dont le Ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics peut disposer pour cet emploi.

Art. 2.

Les prêts effectués en vertu de la présente loi sont remboursables en vingt-cinq ans, par annuités comprenant l'amortissement du capital et l'intérêt calculé à 4 pour 100.

L'emprunteur a toujours le droit de se libérer, par anticipation, soit en totalité, soit en partie.

Le recouvrement des annuités a lieu de la même manière que celui des contributions directes.

TITRE II.

Du privilége sur les terrains drainés et sur leurs récoltes ou revenus.

Art. 3.

Le trésor public a, pour le recouvrement de ses prêts, un privilége qui prend rang immédiatement après celui des con-

Digitized by Google

tributions publiques, sur les terrains drainés et sur leurs récoltes ou revenus. Néanmoins, les sommes dues pour les semences ou pour les frais de la récolte de l'année sont payées sur le prix de la récolte avant la créance du trésor public.

Le privilége sur les récoltes ou revenus ne s'exerce que pour l'annuité échue et pour l'annuité courante.

Art. 4.

Pareil privilége est accordé, sur les terrains drainés : 1° aux syndicats, pour le recouvrement de la taxe d'entretien et des prêts ou avances faits par eux ; 2° aux prêteurs, pour le remboursement des prêts faits à des syndicats ; 3° aux entrepreneurs, pour le paiement du montant des travaux de drainage par eux exécutés.

Les syndicats ont, en outre, pour la taxe d'entretien, le privilége sur les récoltes ou revenus, tel qu'il est établi par l'article précédent. Ce privilége ne s'exerce que pour la taxe de l'année échue et de l'année courante.

Le privilége n'affecte chacun des immeubles compris dans le périmètre d'un syndicat que pour la part de cet immeuble dans la dette commune.

Art. 5.

Toute personne ayant une créance privilégiée ou hypothécaire antérieure au privilége acquis en vertu de la présente loi, a le droit, à l'époque de l'aliénation de l'immeuble, de faire réduire ce privilége à la plus-value existant à cette époque et résultant des travaux de drainage.

TITRE III.

Du mode de conservation du privilége.

Art. 6.

Le trésor public, les syndicats, les prêteurs et les entrepreneurs n'acquièrent le privilége que sous la condition d'avoir préalablement fait dresser un procès-verbal, à l'effet de constater l'état de chacun des terrains à drainer relative-

Digitized by Google

ment aux travaux de drainage projetés, d'en déterminer le périmètre et d'en estimer la valeur actuelle d'après les produits.

Lorsqu'il s'agit d'un prêt demandé au trésor public, le procès-verbal est dressé par un ingénieur ou un homme de l'art commis par le préfet, assisté d'un expert désigné par le juge de paix ; s'il y a désaccord entre l'ingénieur et l'expert, celui-ci fait consigner ses observations dans le procès-verbal.

Dans les autres cas, le procès-verbal est dressé par le juge de paix, qui peut se faire assister d'un expert.

Les entrepreneurs qui ont exécuté des travaux pour des propriétaires non constitués en syndicat doivent, de plus, faire vérifier la valeur de leurs travaux, dans les deux mois de leur exécution, par le juge de paix, qui peut se faire assister d'un expert. Le montant du privilége ne peut pas excéder la valeur constatée par ce second procès-verbal.

Art. 7.

Le privilége accordé par la présente loi sur les terrains drainés se conserve par une inscription prise : pour le trésor public et pour les prêteurs, dans les deux mois de l'acte de prêt ; pour les syndicats, dans les deux mois de l'arrêté qui les constitue ; pour les entrepreneurs, dans les deux mois du procès-verbal prescrit par le premier paragraphe de l'article 6.

L'inscription contient, dans tous les cas, un extrait sommaire de ce procès-verbal.

Lorsqu'il y a lieu à la vérification des travaux, en exécution du quatrième paragraphe de l'art. 6, il est fait mention, en marge de l'inscription, du procès-verbal de cette vérification, dans les deux mois de sa date.

Art. 8.

L'acte de prêt consenti au profit d'un syndicat répartit provisoirement la dette entre les immeubles compris dans le périmètre du syndicat, proportionnellement à la part que chacun de ces immeubles doit supporter dans la dépense, et l'inscription est prise d'après cette répartition provisoire.

Pour les avances d'un syndicat, l'inscription est également

Digitized by Google

prise d'après une répartition provisoire faite comme il est dit au paragraphe précédent, par les soins du syndicat.

Si la répartition provisoire est rectifiée ultérieurement par l'effet des recours ouverts aux propriétaires en vertu de l'art. 4 de la loi du 14 floréal an XI, il est fait mention de cette rectification en marge des inscriptions, à la diligence du syndicat, dans les deux mois de la date où la répartition nouvelle est devenue définitive; le privilége s'exerce conformément à cette dernière répartition.

TITRE IV.

Dispositions générales.

Art. 9.

Si une opération de drainage aggrave les dépenses d'un cours d'eau réglées par la loi du 14 floréal an XI, les terrains drainés sont compris dans les propriétés intéressées, et imposés conformément à cette loi.

Art. 10.

Un règlement d'administration publique détermine les conditions et les formes des prêts faits par le trésor public, les mesures propres à assurer l'emploi des fonds provenant de ces prêts à l'exécution des travaux de drainage, les formes de la surveillance de l'administration sur l'exécution et l'entretien des travaux de drainage effectués avec les prêts faits par le trésor public, et en général toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Digitized by Google

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI RELATIF AU DRAINAGE,

PAR M. LE COMTE DE BRYAS,

député au corps législatif.

Messieurs, le projet de loi qui vous est soumis a pour objet de faire connaître et de favoriser le drainage. Le gouvernement vous propose de mettre cent millions, sous forme de prêt, à la disposition des propriétaires qui voudront, pour améliorer leurs terres, user de cette méthode d'asséchement. Un savant distingué en agronomie, M. Payen, au retour d'une mission spéciale en Angleterre, proclamait cette découverte une des plus grandes améliorations contemporaines à coup sûr, et peut-être une des plus grandes inventions de l'agriculture.

Votre commission reconnaît hautement l'efficacité et les fructueux résultats du drainage; elle admet que les terrains auxquels cette amélioration est applicable, sont faciles à reconnaître, et qu'à moins d'erreurs, dont la pratique préservera certainement, la plus-value réelle donnée à la terre par cette opération sera toujours fort supérieure aux sommes dépensées pour l'exécuter. Partant de cette conviction, nous vous proposons, à l'unanimité, l'adoption du projet de loi. Mais, pour aller au-devant des objections, nous aborderons la discussion de certains principes économiques que nous respectons trop pour les méconnaître.

Le principe d'autorité a certes repris le dessus avec un bien grand éclat : si l'Europe peut nous reprocher d'avoir été un instant le foyer de doctrines subversives, le monde entier reconnaît aujourd'hui que la France a noblement accompli sa tâche réparatrice, et donné à la civilisation les gages les plus solides de stabilité et d'avenir. L'expérience de la facilité avec laquelle les idées les plus fausses, en économie politique, se

Digitized by Google

propagent, doit cependant nous rendre très-prudents à accepter même un progrès, s'il nous est présenté de façon à pouvoir, dans son abus, porter atteinte à la liberté et à la propriété individuelles. Nous pensons, avec tous les esprits sages, que le gouvernement a pour mission d'assurer au pays un rang honorable à l'extérieur, de veiller à l'intérieur au maintien de l'ordre et de la sécurité. Néanmoins, en pourvoyant à toutes les nécessités de l'administration, le pouvoir doit s'immiscer le moins possible dans la gestion des intérêts privés, surtout s'il s'agit de demander à tous ce qu'il a le désir d'accorder à quelques-uns.

Les recettes du budget, destinées aux besoins généraux de l'administration et de la défense nationale, représentent, il est vrai, une portion notable de la fortune privée mise en commun dans un intérêt général ; mais chacun reconnaît que c'est une conséquence forcée des effets et des exigences de la civilisation. Le devoir de l'homme d'État est d'empêcher les charges publiques de croître plus vite que la richesse des nations. Le budget de 1857 que nous venons de voter sera-t-il facilement acquitté par la France, aujourd'hui si forte de son crédit et des forces vives de son industrie ? Nous aimons à l'espérer, et nous ne conseillerons cependant jamais au pouvoir d'étendre, sans les plus graves motifs, le rayon du cercle dans lequel doivent être circonscrites les attributions et les dépenses du gouvernement.

La limite entre la mission financière de l'État et ce qu'il convient de laisser à l'initiative des particuliers, est quelquefois délicate et difficile à saisir : dans le doute, il est prudent de s'abstenir. Il faut des motifs d'une bien haute portée politique, il faut un résultat immense à réaliser, pour qu'il soit permis de faire un pas en avant, même quand la mesure proposée est temporaire et renfermée dans des bornes restreintes, si on les compare au but poursuivi et aux ressources de la France. Le conseil d'État, nous aimons à le constater, partage complétement notre opinion à cet égard : dès le début de l'exposé si remarquable des motifs qui vous a été soumis, l'honorable rapporteur proclame que l'État ne peut, ni ne doit se faire le dispensateur du crédit aux entreprises particulières. Cette

Digitized by Google

règle posée, il admet néanmoins qu'une exception à la doctrine ne saurait l'infirmer, et qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter, avec un respect exagéré et supersititieux, devant un principe, alors que l'Angleterre nous a donné l'exemple de hardiesses que nous n'atteindrons certes pas, et qu'il s'agit d'assurer de très-grands bienfaits, non pas seulement à l'agriculture, mais au pays tout entier.

Ne nous est-il pas permis d'ajouter aussi que des encouragements de toutes sortes sont donnés aux capitaux qui se dirigent vers l'industrie ? Le gouvernement, par exemple, hâte et provoque, par de larges subventions et des conditions très-avantageuses, le prompt développement de notre réseau de chemins de fer : il protége par des primes élevées les entreprises maritimes ; il a constitué une portion du capital de certaines entreprises de crédit. L'intérêt de l'argent qui s'abandonne à de pareils courants est bien supérieur à la rémunération des capitaux qui restent modestement fidèles aux travaux de l'agriculture. Il est cependant juste d'encourager aussi la persistance de nos cultivateurs ; il est politique de faire savoir, jusqu'au fond de nos provinces les plus reculées, que la science moderne a résolu le grand problème d'un nouvel emploi fructueux des capitaux en agriculture, et qu'il n'est pas besoin d'abandonner les travaux des champs et d'accourir avec ses épargnes vers la capitale, pour augmenter rapidement son patrimoine.

Tous ces motifs n'ont pu vaincre complétement les scrupules d'un des membres de la commission : il admet que le drainage est excellent pour améliorer le sol, qu'il pourra même atténuer les crises alimentaires ; mais il se demande s'il est suffisant pour en prévenir le retour. La loi proposée atteint-elle d'ailleurs le but qu'elle poursuit? Si on ne draine que très-peu en France, est-ce bien réellement faute de capitaux ? Cette abstention n'est-elle pas due plutôt à une foule d'autres causes auxquelles le prêt de cent millions ne pourra remédier ? Si les demandes de prêt abondent, le gouvernement, ne pouvant les satisfaire toutes s'expose à faire des jaloux et des mécontents. N'excitera-t-il pas des plaintes amères, quand il faudra saisir les récoltes et exproprier les immeubles, se transformer

Digitized by Google

enfin en créancier rigoureux? Le privilége accordé à l'État pourra dans des cas faciles à prévoir, léser les droits des créanciers inscrits sur l'immeuble antérieurement au drainage, ou tout au moins les placer dans la nécessité de soutenir un procès pour faire régler la plus-value. Le privilége de l'État sur les récoltes trompera l'espérance des créanciers, qui avaient compté sur ce gage pour assurer le payement régulier de leurs intérêts. Tous ces nouveaux obstacles ne rendront-ils pas les prêts hypothécaires plus difficiles, et ne provoqueront-ils pas de toutes parts des demandes en remboursement?

Malgré ces objections, qui sont loin d'être sans réplique, notre honorable collègue votera la loi, à cause de l'immense intérêt qui s'attache en ce moment à toutes les mesures propres à encourager l'agriculture.

Si la majorité de votre commission partageait des craintes aussi excessives, elle ne concluerait certes pas à l'adoption. L'exemple de l'Angleterre, où le privilége du drainage est absolu et où il ne se soulève ni plaintes, ni procès, devrait cependant donner confiance même aux plus incrédules. L'examen approfondi du projet de loi nous a d'ailleurs révélé, pour tous les intérêts engagés, des garanties suffisantes que la suite du rapport fera connaître dans la discussion des articles. Des considérations de l'ordre le plus élevé ont, en outre, présidé à nos résolutions.

Nous vous avons dit, Messieurs, qu'un intérêt national dominait la question; permettez-nous de mettre sous vos yeux quelques chiffres de la statistique agricole de la France, et d'en tirer certaines conséquences, pour vous prouver qu'il est de la plus haute importance de combler, par nos propres ressources, le vide qui se manifeste périodiquement et trop souvent dans l'alimentation du pays. L'agriculture est une lutte permanente contre la stérilité du sol et l'intempérie des saisons; si le drainage fournit les moyens de fertiliser la terre et de mettre la réussite des récoltes à l'abri de la persistance de certains fléaux atmosphériques qui, jusqu'à présent, les compromettent, nous n'aurons plus l'affligeant spectacle d'une inégalité fâcheuse dans les produits de l'agriculture. Cette inégalité se traduit par des variations dangereuses dans le cours

Digitized by Google

des céréales, par de cruelles privations pour les masses, et par des épreuves difficiles imposées à la société.

L'agriculture tient, en France, le premier rang dans la formation de la richesse nationale; elle occupe vingt-cinq millions de bras; elle produit chaque année plus de neuf milliards de valeurs. Cette masse de produits, dans laquelle le froment entre pour 1,400 millions de francs, ne suffit pas pour empêcher le pays de s'adresser à l'étranger, afin de compléter son approvisionnement de céréales. En faisant la balance de 1815 à 1847, entre les importations de froment qui s'élèvent en chiffres ronds à 50 millions d'hectolitres, et les exportations qui montent à 25 millions, on acquiert la preuve que la production offre un déficit notable sur la consommation, et qu'il a fallu importer en France, en moyenne, depuis 1815, 900,000 hectolitres de froment par an, qui représenteraient une valeur de 15 à 20 millions, si les achats avaient lieu aux prix ordinaires. Il ne saurait malheureusement en être ainsi, et le danger réside dans la façon dont se répartit l'insuffisance des récoltes : elle a été de plus de 8 millions d'hectolitres en 1847; de 4 millions d'hectolitres en 1832, 1846, 1853 et 1854, et de 2 millions d'hectolitres en 1840, 1843 et 1844. En pareille occurrence, les prix s'élèvent démesurément; ainsi, en 1817, le prix moyen de l'importation a atteint 36 fr. 16 cent. l'hectolitre; en 1847, il s'est élevé à 36 fr. Dans d'autres circonstances, l'excédant de nos récoltes a permis l'exportation. Nous avons pu exporter en Angleterre, dès 1848, pour 30 millions de francs en froments et en farines; en 1849, pour 43 millions; en 1850, pour 60 millions, et en 1851, pour près de 70 millions de francs des mêmes denrées. Malheureusement, si on descend au fond des choses, on reconnaîtra que les prix d'exportation n'étaient pas rémunérateurs des frais de culture; en réalité, nous avons exporté des céréales à vil prix, et demandé à l'étranger le complément de notre alimentation à des taux exagérés, qui ont nécessité des sacrifices énormes, s'élevant à 300 millions de francs pour l'année 1847 seulement. Au total, la statistique officielle nous apprend que, de 1815 à 1847, en trente-deux années, nous avons obtenu de l'étranger cent quarante-quatre jours de subsistances

Digitized by Google

pour le prix d'un milliard, ce qui fait 6 ou 7 millions par vingt-quatre heures. (Moreau de Jonnès, *Statistique de la France*, page 127.)

Le remède à de pareils maux est évidemment dans le perfectionnement de nos procédés agricoles et surtout dans l'amélioration du sol cultivable. Consultez vos souvenirs, et vous reconnaîtrez que, en France, toutes les années de disette ont été produites par un excès d'humidité : il est donc rationnel de demander à l'asséchement du sol de conjurer les funestes effets de ces pluies permanentes qui portent périodiquement, au milieu de nous, la désolation par des ravages que la civilisation doit à tout prix trouver le moyen d'éviter, et qui atténuent les récoltes que l'inondation n'a pu atteindre. Le drainage répond-il à la solution du problème ? Examinons la question, spécialement au point de vue de la production du froment.

En France, la culture du froment revient périodiquement sur environ 20 millions d'hectares de terres qui sont les meilleures que nous possédions : il en occupe à peu près 6 millions d'hectares par an, qui produisent en moyenne 12 hectolitres, soit en tout 72 millions d'hectolitres. Cette production se répartit très-inégalement ; certains hectares privilégiés produisent 40 hectolitres, d'autres 6 ou 7 seulement. Par des termes moyens généraux, elle est de 21 hectolitres dans le département du Nord, elle est loin de sept dans celui du Lot. En consultant les hommes spéciaux qui les premiers et depuis longtemps se sont occupés de drainage, on peut évaluer à 6 millions d'hectares les terres appliquées à la production du froment qui sont susceptibles d'être très-avantageusement drainées. Ces chiffres sont au-dessous de l'appréciation de notre honorable collègue M. Gareau, dans son rapport sur la loi du drainage en 1854. Ils atteignent à peine les évaluations de M. Hervé Mangon, dans ses Études sur la législation anglaise ; ils sont conformes aux calculs de M. Barral, dans ses Traités de drainage. Dans les hypothèses les plus modérées, la loi qui nous occupe doit avoir pour résultat de faire assez promptement appliquer le drainage à 2 millions d'hectares, qui représentent le tiers seulement des terres arables susceptibles d'en profiter avec des avantages incontestables : le fro-

Digitized by Google

ment occupera, chaque année, 500,000 hectares de ces terres, en supposant l'assolement quadriennal, si généralement adopté en France. Tous les agronomes et les économistes spéciaux s'accordent, *surtout pour les années humides*, à porter la plus-value de la récolte provenant du drainage à 8 hectolitres par hectare. Répartie sur cinq cent mille hectares, cette augmentation de produits s'élèvera à 4 millions d'hectolitres. L'influence de quatre millions d'hectolitres de blé récolté en France, et pesant dans la balance de nos marchés, précisément pendant les années qui eussent été disetteuses, sera immense. Nous trouverons dans cette ressource le gage de la régularité de nos mercuriales ; nous atténuerons ainsi ces émotions et ces souffrances des masses produites par des crises alimentaires : ces crises, vous le savez, s'élèvent parfois à la hauteur des plus graves embarras politiques, et engagent les finances municipales dans les plus dangereuses complications. S'il en est ainsi, avons-nous eu raison de vous dire, Messieurs, qu'il s'agit d'un intérêt vraiment national ?

Nous sommes persuadés en outre que l'asséchement des terres permettra de faire d'immenses économies sur les semences. Dans les pays où l'humidité nuit à la germination du blé, on emploie plus de deux hectolitres de semence à l'hectare ; dans certaines contrées à sous-sol perméable, on trouve suffisant, au contraire, de n'enfouir que 133 litres sur la même étendue. En moyenne, les six millions d'hectares ensemencés absorbent chaque année en France douze millions d'hectolitres de froment. Si nos prévisions sont exactes, l'amélioration des cultures, et surtout le drainage, feront descendre la moyenne de l'ensemencement à 150 litres par hectare, et préparer, dans cet emploi, une économie annuelle de 3 millions d'hectolitres de froment, qui deviendront disponibles pour la consommation.

Les eaux pluviales, quand elles sont continues et abondantes, courent sur les terres imperméables ; elles les ravinent, enlèvent le sol végétal, et emportent la portion soluble des engrais, qui constitue toute leur puissance. Le drainage fait pénétrer l'eau dans les profondeurs du sol ; non-seulement elle y porte avec elle des principes bienfaisants, mais on voit

Digitized by Google

encore disparaître aussitôt tous les phénomènes destructeurs de la fertilité de nos champs. Quelle que soit notre foi dans le drainage, nous devons cependant déclarer hautement, pour prévenir les erreurs et les mécomptes, que s'il améliore la terre et procure à moins de frais des récoltes plus abondantes et plus hâtives, il ne saurait remplacer ni les amendements, ni les engrais.

LE DRAINAGE EN ANGLETERRE.

Des nécessités sociales ne nous ont pas amenés les premiers à entrer dans cet ordre d'idées. L'Angleterre, depuis 1842, a pris l'initiative de pareilles mesures. La première loi où l'État intervient comme prêteur paraît être celle du 5 août 1842, ayant pour titre : *Acte pour le développement en Irlande du drainage des terres et l'amélioration de la navigation et des chutes d'eau dans leurs rapports avec le drainage lui-même.*

Il ne s'agissait pas encore d'atteindre un but analogue à celui que nous nous proposons. Il fallait alors, par de grands travaux, venir au secours de l'Irlande, succombant sous le poids de la plus affreuse misère. On tentait de retenir sur ce sol désolé des populations entières qui demandaient à l'émigration la fin de leurs maux et des climats plus hospitaliers. Cette première loi avait surtout en vue de faire exécuter de grands travaux de desséchement analogues à ceux que notre loi du 16 septembre 1807 a pour but de favoriser : elle s'appliquait aussi aux règlements des usines et des cours d'eau, qui semblent le prélude rationnel et obligatoire des grandes opérations de drainage dans un pays.

C'est réellement la loi du 28 août 1846 qui ouvre des crédits spéciaux pour procurer aux propriétaires isolés ou associés les avances destinées à des améliorations foncières. L'article premier de cette loi est, à lui seul, un exposé des motifs qui explique toute la portée du but à atteindre.

« Art. 1er. — Attendu que les travaux de drainage peuvent « fortement augmenter la fertilité et la valeur de beaucoup « de terres en Angleterre et en Irlande, qu'ils favorisent et « rendent plus efficaces les travaux agricoles, et que leur dé-

Digitized by Google

« veloppement améliore l'état général de la santé publique, il « est utile de favoriser l'extension des opérations de cette « nature par des avances de fonds publics, garanties par les « propriétés améliorées elles-mêmes. »

Le même article, dans un autre paragraphe, ouvre un crédit de 50 millions de francs pour l'Angleterre, et de 25 millions de francs pour l'Irlande, destiné à pourvoir à ces avances.

Chacun sait dans quelles conditions économiques était placée l'Angleterre à l'époque où elle prit cette vigoureuse initiative. La cherté permanente des céréales, malgré toutes les tentatives infructueuses du système de l'échelle mobile sur les droits d'entrée, et le manque à peu près absolu de la production des pommes de terre, faisait une loi d'augmenter démesurément les salaires. Cette nation allait peut-être voir échapper de ses mains le sceptre de l'industrie sur les marchés du monde entier, ou consacrer la ruine des propriétaires fonciers, si le génie politique de sir Robert Peel n'était venu apporter un remède équitable pour tous les intérêts à un état de choses aussi menaçant. En même temps qu'il donnait la vie à bon marché aux ouvriers de l'industrie, en abolissant les lois sur l'entrée des céréales, il puisait dans sa propre expérience, acquise sur plus de mille hectares drainés dans ses propriétés, les moyens de venir au secours de l'agriculture, menacée de ne plus trouver de prix rémunérateurs pour l'écoulement de ses produits. Augmenter les produits en diminuant les frais de production, tel était le double problème à résoudre. L'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande ont trouvé les principales données de la solution dans les facilités procurées par le gouvernement aux propriétaires qui ont voulu améliorer leurs terres par le drainage.

Le drainage a produit pour l'agriculture, en Angleterre, une révolution analogue à l'emploi de la vapeur pour son industrie. La civilisation, en effet, ne doit-elle pas tendre sans cesse à procurer à l'homme plus de produits avec moins de travail ? Si la force expansive de la vapeur, combinée avec la pression atmosphérique, décuple les forces en industrie, et ne laisse à l'homme que la direction intelligente

Digitized by Google

de la fabrication, n'est-il pas admis aujourd'hui que le drainage, en asséchant et en ameublissant la terre, augmente la production et donne des récoltes plus abondantes, avec une moindre somme d'efforts déployés pour les obtenir ? Le fermier anglais continue à retirer du sol un fruit convenable de ses labeurs devenus plus productifs, et la rente de la terre, qu'il peut acquitter, suffit encore pour assurer à l'aristocratie les revenus immenses qui représentent un des contre-poids de l'équilibre politique de ce pays.

Une nouvelle loi du 8 juin 1847 annule le crédit de 25 millions ouvert à l'Irlande, et le remplace par un crédit de 37,500,000 francs, destiné au même but. En présence de l'élan donné, cette loi élargit le cercle des travaux auxquels les prêts peuvent s'appliquer : les commissaires font des avances non-seulement pour le drainage, mais encore pour le défoncement et l'approfondissement du sol, pour l'irrigation et le colmatage, l'endiguement des terres, l'établissement des clôtures, l'ouverture des fossés et canaux de décharge, les défrichements de terres incultes, l'épierrement, et enfin pour la construction de chemins d'exploitation. Ne perdons pas de vue qu'il s'agissait d'une loi de réparation pour des intérêts lésés et compromis, et qu'en France rien de pareil n'existe au même degré.

Sans entrer dans le détail financier des lois qui se succèdent de 1846 à 1850, qu'il nous suffise de dire que les crédits spéciaux ouverts pour faire face au développement des travaux agricoles, s'élèvent à 181,250,000 francs. Sur cette somme, l'Angleterre et l'Écosse ont consacré 100 millions aux travaux d'améliorations foncières. Les travaux de desséchement et autres d'intérêt collectif s'élèvent en Irlande à 31,250,000 francs, et 50 millions s'appliquent à des travaux privés d'améliorations foncières, consistant en drainage, chemins ruraux, défoncements, bâtiments ruraux, etc., etc.

On a si bien compris, en Angleterre, que toute législation sur le drainage devait avoir pour corollaire obligé le régime des eaux, que les intérêts agricoles y sont puissamment protégés contre les usines hydrauliques. La loi du 5 août 1842 donne aux commissaires les droits les plus étendus sur le

Digitized by Google

règlement des usines, pour éviter tout dommage aux terres environnantes. L'usinier exécute les travaux à ses frais, si la force motrice ne doit pas en être diminuée ; dans le cas contraire, il reçoit une indemnité proportionnelle. Une autre loi décide que toute usine hydraulique pourra être rachetée et détruite, quand le dommage causé par elle à l'agriculture sera double de sa valeur. Que de vallées en France, vouées à une végétation marécageuse, se transformeraient en fertiles pâturages, si une pareille loi était en vigueur ! que de désastres et d'inondations seraient évités ! que de facilités se produiraient pour le drainage ! Une autre loi donne aux commissaires le droit de faire curer les cours d'eau par les riverains. Faute par les propriétaires de se conformer, dans un délai de quatorze jours, aux ordres des commissaires, il est procédé, aux frais de qui de droit, et sans nouveau délai, à l'exécution des travaux prescrits. Lorsque le plaignant n'est pas lui-même riverain, il faut une autorisation de deux juges de paix du canton, siégeant en petite session. Ces méthodes sommaires évitent, on le voit, bien des lenteurs administratives auxquelles nous sommes soumis en France.

Les prêts consentis, pour le drainage, grèvent les fonds de terre d'une annuité de six et demi pour cent, qui les amortissent en 22 ans. Un prêt n'est accordé qu'à la condition qu'il augmente le revenu du fonds d'une somme supérieure au montant de l'annuité qui doit grever la terre. Le recouvrement des annuités a lieu comme en matière d'impôts ; il a privilége absolu, sauf des exceptions insignifiantes, sur toutes espèces de créances, de quelque nature qu'elles soient.

Si les travaux ne sont pas convenablement exécutés, les commissaires peuvent ajourner ou annuler les crédits ouverts : ils peuvent même, dans certains cas, prendre possession de la terre pour terminer en régie les travaux commencés.

Sur la demande du locataire ou du bailleur, les commissaires, dans un délai de douze mois après l'achèvement des travaux, peuvent fixer la plus-value locative de la terre. Cette mesure, entachée de rétroactivité, est peut-être d'une nécessité impérieuse en Angleterre, à cause de la longueur indéfinie des baux, qui entraverait quelquefois tout progrès pendant

Digitized by Google

quatre-vingt-dix-neuf ans : en France, le fermier et le propriétaire s'arrangeront à l'amiable, ou après bien peu d'années l'un et l'autre reprendront toute liberté d'action, à l'expiration de leurs baux si limités en général.

Pour faciliter certains travaux, les commissaires peuvent prononcer d'office l'échange entre particuliers de parcelles de terre, pourvu que leur étendue n'excède pas quatre hectares (Hervé Mangon, p. 206).

En Irlande, la loi va jusqu'à donner aux commissaires le droit, après des enquêtes préalables, d'ordonner l'exécution de travaux de drainage dans un certain périmètre de terres malgré l'opposition d'une partie des intéressés, si la majorité des propriétaires sollicite ces améliorations. En Angleterre et en Écosse, la loi se borne à accorder pour les écoulements un droit de passage, chez autrui, analogue aux dispositions consacrées en France par la loi du 10 juin 1854 et dont les législateurs anglais ont pu trouver le germe et le principe dans l'art. 3 de la loi du 29 avril 1845, adopté par nos Chambres, sur la proposition de notre honorable collègue M. Levavasseur.

Nous n'avons pu, dans cet exposé sommaire, suivre une à une, et par ordre de date, toutes les lois intervenues pour modifier la législation et les crédits. L'étude attentive de la législation démontre que l'Angleterre s'enhardit dans la voie où elle est entrée, à mesure que la pratique et le succès, l'absence de difficultés ou de réclamations, lui prouvent que le résultat répond à son attente. Les avances, appliquées au seul drainage d'abord, s'étendent successivement à toutes sortes d'emplois agricoles. Les syndicats de drainage, soumis au début à la volonté des propriétaires, deviennent plus étroitement obligatoires ; la plus-value des travaux rend forcée, pour les fermiers, l'augmentation de baux antérieurement consentis ; enfin les crédits s'élargissent chaque année et dépassent finalement 181 millions. Nous ne saurions trop le répéter, si tous ces faits, basés sur l'expérience et la réussite, sont de nature à encourager votre vote, le gouvernement ne doit cependant pas perdre de vue que le drainage n'a pas en France, pour être aussi arbitrairement protégé, le motif d'un

Digitized by Google

grand dommage causé à l'agriculture par une loi radicale, nous osons presque dire l'excuse d'une grande injustice à réparer envers la propriété foncière de l'Angleterre.

On sait quel rôle sérieux et important jouent en Angleterre les enquêtes et les rapports dans les travaux parlementaires. Nous allons en mettre quelques extraits sous vos yeux.

RAPPORT SUR LE DRAINAGE, PRÉSENTÉ AUX DEUX CHAMBRES, PAR ORDRE DE SA MAJESTÉ.

Dublin, 10 avril 1845.

« Nous concluons en faisant observer que la plus-value « absolue des terres drainées doit couvrir les annuités et les « intérêts des sommes empruntées dans un terme moindre que « dix années, après l'achèvement des travaux : on peut comp- « ter sur 11 p. 100 de profit annuel.

« Ont signé les commissaires du trésor de Sa Majesté. »

RAPPORT D'UNE COMMISSION NOMMÉE PAR LA CHAMBRE DES LORDS.

30 avril 1849.

Extraits.

« Les augmentations des revenus ont été dans beaucoup « de cas de 14 et 15 p. 100, et parfois plus considérables.

« Il est arrivé une seule fois, dans un cas où le père et le « fils étaient mal ensemble, que le fils, héritant du père, a fait « des réclamations aux commissaires : elles ont été recon- « nues mal fondées et insoutenables. »

« Il faut qu'un drainage soit bien coûteux pour que la terre « ne rende pas 6 1/2 p. 100 de la dépense qu'il occasionne, « outre son rendement ordinaire. Dans certains cas, les loca- « taires de terre ont offert de payer 6 et 1/2 p. 100 des som- « mes dépensées. On doit dépenser beaucoup d'argent, s'il le « faut, à établir des écoulements pour l'eau ; c'est la partie « importante du drainage. »

« M. W. Brougham, maître de chancellerie, affirme que les

Digitized by Google

« prêts et avances faits par le gouvernement n'ont donné lieu « qu'à six procès. »

« M. Fh. Spencer, fermier, s'est servi de tuyaux de terre, et « ceux qu'il a mis en place depuis 19 ans fonctionnent très-« bien. Les fermiers consentent très-volontiers à payer 5 p. 100 « de l'argent consacré au drainage. »

« M. Thompson, ingénieur, affirme que le drainage profond « accélère en général la maturité de la moisson. Le drainage « double le revenu de certaines terres et fait quelquefois « plus. »

« M. Darby, commissaire des clôtures, signale des cas fort « nombreux d'échanges faits en vertu des pouvoirs discrétion-« naires de la loi. »

« M. Neilson, ex-inspecteur du drainage, une terre com-« posée de glaise forte de 10 à 12 pouces d'épaisseur, repo-« sant sur un sous-sol d'argile forte, mêlée à un peu de sable, « et qui ne rapportait rien avant d'avoir été drainée, rapporte, « après le drainage, 40 boisseaux par acre, tandis que les « meilleures terres dans le pays n'en rapportent que 23. » « Il « est persuadé que le drainage assainit les pays malsains. »

2 juillet 1849.

« La Commission s'est assemblée de nouveau, a examiné « les questions qui lui étaient soumises, et exprime le vœu « que l'on se hâte de rendre une loi qui autorise les proprié-« taires fonciers à emprunter de l'argent aux particuliers et « aux compagnies, dans le but de drainer les terres sous les « garanties établies dans l'acte qui autorise le prêt de cin-« quante millions, pris sur les fonds publics. »

Ce vœu, exprimé par une commission nommée par la Chambre des Lords, et immédiatement exaucé par le Parlement, mérite votre attention ; la loi soumise à vos délibérations autorise les particuliers, et par conséquent les compagnies, à prêter aux syndicats et aux entrepreneurs moyennant certaines formalités ; elle leur accorde des priviléges, pour le remboursement, égaux à ceux de l'État.

Nous vous avons fait connaître les motifs qui justifient, pour la France, l'opportunité de la loi qui vous est soumise.

Digitized by Google

nous vous avons exposé sommairement la législation anglaise; les bons résultats produits en Angleterre et en Irlande, par le drainage, ne sont contestés par personne; la législation s'y applique avec une facilité extrême, et n'y suscite pas de procès.

Nous allons successivement examiner chacun des articles du projet de loi; nous en comparerons les dispositions avec les titres du code Napoléon auxquels ils se rapportent. Nous espérons vous faire partager la conviction que les droits des tiers ne seront pas compromis, et qu'il ne sera porté aucune atteinte sérieuse à l'édifice de nos lois, sans que les intérêts qui pourraient s'alarmer ne soient sauvegardés par le fait même des améliorations produites par le drainage.

DISCUSSION DES ARTICLES

Art. 1er.

Nous avons dit, au début, les motifs qui nous faisaient accepter le principe de la loi; une somme de 100 millions est affectée à des prêts destinés à faciliter les opérations de drainage.

Le chiffre proposé ne donne lieu à aucune objection sérieuse : le sacrifice de l'État n'est pas considérable. Il ne s'agit pas d'un don fait à l'agriculture, mais d'un prêt à 4 p. 100, garanti par des priviléges. Avec la paix et l'ère de prospérité qui s'ouvre devant nous, le trésor trouvera facilement des ressources suffisantes pour faire face aux prêts du drainage, en payant un intérêt qui ne sera pas supérieur à celui qu'il recevra de ses créanciers. Si le taux de l'intérêt s'élevait à plus de 4 p. 100, ce qui n'est pas supposable, l'écart serait certainement insignifiant; l'État ne se trouverait en perte que d'une très-minime différence. Le trésor ne sera pas, d'ailleurs, découvert à la fois de la totalité des 100 millions. Le remboursement des annuités des premiers prêts allégera la charge des prêts subséquents. Dans les hypothèses les plus défavorables, la perte, si elle se manifeste, roulera au maximum, sur une nouvelle subvention annuelle et momentanée de 2 ou 300,000 francs accordée à l'agriculture; ce sacri-

Digitized by Google

fice est insignifiant en comparaison du résultat poursuivi.

Plusieurs membres de la commission se sont demandé s'il ne serait pas rationnel et opportun d'étendre aux irrigations l'emploi du crédit proposé. Le but de la loi est de conjurer les crises alimentaires, de donner un grand élan à l'agriculture; ces dispositions permettent d'encourager les perfectionnements agricoles susceptibles de produire un revenu supérieur au remboursement de l'annuité destinée à éteindre la créance. L'irrigation répond évidemment à ce programme, et son application est féconde en bons résultats. Ne serait-il pas convenable d'accorder 60 millions au drainage et 40 millions à l'irrigation?

La France possède 25,560,000 hectares de terres cultivées à la charrue, et seulement 4,200,000 hectares de prairies naturelles. C'est par conséquent 5 hectares et un tiers environ de terre arable pour un hectare de pré : il en résulte que nos prairies représentent un peu moins du sixième de la superficie agricole du pays. Cette situation, comparée avec celle que présente la statistique des États qui nous environnent, offre une disparité qui est toute à notre désavantage. En effet, les prairies naturelles sont en Allemagne, en Prusse, en Autriche, en Danemark, dans la proportion d'un hectare de pré pour trois hectares et demi environ de terre arable; dans le Wurtemberg et en Bavière, on trouve un hectare de pré sur deux hectares et demi de terre labourable; enfin en Angleterre, ainsi qu'en Hollande, l'étendue superficielle des prairies égale, si elle ne surpasse, celle des terres consacrées à la culture. L'irrigation chez nous, tout comme le drainage, est encore dans l'enfance : c'est à peine si, dans le midi, nous empruntons à nos fleuves, pour améliorer nos prairies, une imperceptible portion des richesses qu'ils roulent stérilement vers les mers. Nous n'avons en France que 94,000 hectares irrigués par des dérivations faites à nos rivières, tandis que la Lombardie possède dans ces conditions 315,000 hectares et le Piémont 110,000.

Cette infériorité de la France, quant à l'étendue de ses prairies, doit avoir naturellement pour effet d'en amener une à peu près correspondante dans la production des matières

Digitized by Google

animales. Aussi voit-on, par le mouvement d'importation et d'exportation que constatent les états de l'administration des douanes en 1846, et cet état n'a guère changé depuis, que nos exportations en matières animales de toute espèce ne sont que de 16 millions de francs, tandis que nos importations s'élèvent au chiffre considérable de 110 millions, ce qui constate une insuffisance de 94 millions fournie par l'étranger. Ajoutons encore que la consommation de la viande est, dans tous les États, proportionnelle à l'étendue des pâturages : elle se borne en France à 20 kilogrammes par personne, quand on la répartit sur toute la population, tandis qu'elle est, selon quelques auteurs, de 82 kilogrammes par habitant en Angleterre, et que beaucoup d'autres pays de l'Europe, moins avancés que le nôtre en civilisation, disposent d'une alimentation animale supérieure à celle dont nous jouissons.

On a encore émis l'opinion que le drainage a des applications moins fréquentes dans le midi de la France que dans le nord; par conséquent, le bienfait du prêt, étendu aux irrigations, donnerait une satisfaction mieux répartie sur tous les départements. Un membre de la commission, l'honorable M. Corta, a proposé enfin de faire jouir au moins des bénéfices de la loi, les travaux d'irrigation destinés à utiliser les eaux provenant directement du drainage.

Avant d'adopter et d'adresser au conseil d'État les amendements de plusieurs de nos collègues, conçus dans ce but, et qui seront reproduits plus tard, nous avons consulté MM. les commissaires du gouvernement sur leur propre sentiment, et sur les opinions qui avaient pu se faire jour dans la discussion préalable du projet de loi.

Un amendement, attribuant une partie des 100 millions à l'irrigation, aurait eu peu de chances d'être accepté. Une pareille extension perdrait le caractère d'un amendement : ce serait au moins une addition à la loi, ou plutôt une loi nouvelle. C'est une erreur de penser, d'ailleurs, que le drainage ne soit profitable que dans le Nord. Une terre imperméable, où l'eau ne peut s'introduire que dans la portion du sol ameublie par la charrue, se dessèche plus promptement et souffre

Digitized by Google

plus des ardeurs d'un climat brûlant qu'une terre qui peut s'imprégner d'eau jusqu'à un mètre de profondeur, et où les effets bienfaisants de la pluie sont bien plus prolongés. L'excès d'humidité du sol s'écoule par les tuyaux du drainage, mais le sous-sol garde à l'abri des rayons de soleil une fraîcheur salutaire qui tend à remonter jusqu'à la surface, pendant les sécheresses, par l'effet des lois de la capillarité. Le drainage assèche en hiver et conserve une humidité suffisante à la racine des plantes en été. Nul ne saurait lui contester ce double rôle. Ce progrès sera applicable à toutes les contrées de l'empire. On a tiré une ligne séparative allant approximativement de Nantes à Lyon, pour dresser une statistique des terres drainables dans les départements du Midi : elle a été mise sous nos yeux. On compte environ, dans la France méridionale, 2,500,000 hectares susceptibles d'être drainés. Le Var est signalé pour 12,200 hectares ; le Tarn pour 85,000; le Gers pour 200,000; la Gironde pour 216,000; l'Aude pour 120,000; l'Aveyron pour 350,000 hectares. Avec 100 millions on ne peut drainer que 400,000 hectares environ : il est évident que le Midi trouvera facilement pour le drainage seul l'emploi utile de la portion de cette somme qui lui revient selon les règles de la justice distributive.

Il ne faut pas croire, d'ailleurs, que le Midi se montre indifférent aux encouragements offerts pour la propagation du drainage. Sur 42 départements qui forment la zone méridionale, 33 ont demandé leur part de subvention pour expérimenter cette méthode nouvelle; ils ont obtenu 75,000 francs de l'administration centrale pour essais de drainage. Le Var, le Tarn, les Bouches-du-Rhône, le Gard, les Basses-Alpes, le Lot-et-Garonne ont eu chacun 2,100 francs. Beaucoup de départements du Midi ont reçu des machines à fabriquer des tuyaux.

Le budget étend aussi sa sollicitude à l'irrigation : l'État alloue annuellement 400,000 francs pour encouragements à l'irrigation. Il a contribué pour des sommes importantes à la construction de plusieurs grands canaux de dérivation, et on a souvent la douleur de voir des propriétaires refuser, par incurie, l'emploi de l'eau amenée à la rive de leurs prairies.

Digitized by Google

Les questions d'irrigation et de règlement des grands cours d'eau sont à l'étude, aujourd'hui plus que jamais ; mais leur solution ne peut trouver place dans la loi actuelle.

A propos de la répartition du crédit demandé, nous avons reconnu qu'il n'est pas possible d'accorder une somme égale à chaque département, ou une part exactement proportionnelle aux demandes qui s'y produiront. Le but de la loi serait manqué. Il faut propager, par des exemples, le drainage là où il est inconnu ou peu apprécié. On sera peut-être forcé d'encourager ces entreprises, en accordant la totalité du montant de certaines demandes, dans les localités où elles se produiront le moins fréquemment. Le règlement d'administration publique et les circulaires ministérielles peuvent seules régler de pareils détails. Malgré ces motifs, votre commission persiste à engager le gouvernement à faire profiter chaque département, dans les limites d'une sage appréciation, des avantages financiers de la loi qui nous occupe. Ne serait-il pas convenable, enfin, de faire connaître chaque année, aux conseils généraux, les états de répartition des sommes attribuées au drainage dans leurs départements respectifs?

Le second paragraphe de l'art. 1er avait fait naître quelques doutes au sein de votre commission, et provoqué un amendement de l'honorable M. Lequien. Il ne semblait pas rationnel qu'un crédit conditionnellement ouvert, en vertu d'une loi spéciale, qui ne trouvera peut-être pas son emploi intégral, fût laissé à la disposition du ministre, qui, par un virement, pourrait consacrer définitivement, en dehors des prévisions du budget la dépense totale, en lui donnant une autre direction.

Il nous a été répondu de la manière la plus formelle que ce crédit, dont le chiffre est fixé chaque année par le corps législatif, serait voté à part dans un article spécial, et n'entrerait dans aucun chapitre des dépenses du ministère des travaux publics et ne pourrait donner lieu à aucun virement. L'excédant de crédit sur les demandes de prêt sera annulé, et ne pourra être détourné de sa destination spéciale. Il existe des exemples analogues dans plusieurs de nos lois de finances : dans le budget de 1857, l'art. 12 est ainsi conçu :

Digitized by Google

« Il est ouvert au ministre de la guerre un crédit de deux « millions de francs pour l'inscription au trésor public des « pensions militaires à liquider dans le courant de l'an- « née 1857. »

Placés dans ces conditions de garanties suffisantes, nous n'avons pas demandé, pour les crédits et la rentrée des fonds attribués au drainage, l'administration et la surveillance de la caisse des dépôts et consignations, ainsi que nous en avions d'abord eu l'intention.

Art. 2.

Cet article a soulevé peu d'objections : nous apercevons cependant un danger sérieux à prêter, pour le drainage, des sommes atteignant ou excédant même quelquefois la valeur des terrains à améliorer. Nous sommes surtout touchés de la position des créanciers dans le cas où les droits de chacun seraient réglés par la voie de l'expropriation. Si l'État ou les prêteurs qui lui sont assimilés avancent pour le drainage une somme égale à la valeur de l'immeuble, il faudra que la vente forcée de cette terre drainée, si elle a lieu, produise une somme double du cours moyen des terres dans la localité, pour que le privilége garanti par la loi soit couvert ou ne lèse pas les droits antérieurement existants, quand ils représenteront la totalité de la valeur primitive de l'immeuble. Une pareille augmentation nous semble de nature à être difficilement atteinte et acceptée par des acquéreurs. Nous nous sommes alors demandé s'il ne conviendrait pas de limiter par la loi le maximum du prêt à faire à un hectare de terre, au tiers ou à la moitié de sa valeur vénale.

Des raisons décisives nous ont arrêtés dans cet ordre d'idées. Les effets du drainage les plus considérables se manifestent surtout dans les terres qui sont le plus complétement frappées de stérilité par les causes qui le nécessitent. Ces mesures restrictives favoriseraient les contrées riches, au détriment des contrées pauvres. On empêcherait l'exemple de se produire, là où il est le plus utile qu'il se manifeste. Votre commission s'est décidée à ne pas limiter l'action du gouvernement, mais elle pense que, quand les prêts représenteront une forte por-

Digitized by Google

tion de la valeur de la terre, il faudra redoubler de prudence dans les avances consenties. On devra s'assurer plus scrupuleusement du succès futur des travaux, exiger peut-être un essai partiel, pousser l'examen au delà de la nature du sol, et ne prêter qu'aux propriétés libres ou à peu près dégagées d'hypothèques, afin de ne pas compromettre les droits de l'État, ni ceux des tiers consacrés par notre législation. Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que les tribunaux ordinaires prononceront, en cas de vente forcée, sur les droits de chacun. Nous trouvons dans leur appréciation la garantie que les droits des tiers seront sauvegardés, et que la plus-value de l'immeuble dont il est parlé à l'article 5 sera toujours réduite à sa juste valeur vénale dans les cas où elle devra être judiciairement réglée.

Nous avons été amenés aussi à laisser au gouvernement la faculté de prêter la totalité des sommes nécessaires au drainage d'une terre, dans l'espérance qu'avec plus de liberté d'action il pourra mieux favoriser la création de syndicats libres et volontaires en vue du drainage. C'est un but très-désirable à atteindre dans un pays où la propriété est aussi morcelée qu'en France. Nous avons étudié avec soin les enquêtes ouvertes par les préfets de chaque département. Ils signalent partout un grand désir de faire des essais isolés, une disposition marquée à tenter des entreprises particulières ; on cite sur presque tous les points de l'empire des travaux importants exécutés ; certains départements comptent déjà plusieurs milliers d'hectares drainés. Nous avons remarqué au contraire, dans cette enquête, que nulle part les tendances à des syndicats libres et volontaires pour exécuter et entretenir le drainage ne se manifestaient en France. Espérons que les effets de la loi, dirigés vers ce but, réveilleront en agriculture des tendances vers les travaux de défense ou d'améliorations collectives.

En thèse générale, et par des motifs d'excessive prudence, pour étendre à un plus grand nombre d'exemples et de localités les avantages de la loi, le gouvernement fera bien de ne prêter qu'une portion limitée de la somme nécessaire aux opérations dans lesquelles il interviendra.

Digitized by Google

Art. 3.

Votre commission, d'accord avec le conseil d'État, a modifié les art. 3 et 4 pour combler une lacune qui existait dans le projet primitif. Une loi du 12 novembre 1808 règle le privilége du trésor public pour le recouvrement des contributions directes. Nous en citons deux articles.

« Art. 1er. — Ce privilége s'exerce avant tout autre: « 1° pour la contribution foncière de l'année échue et de « l'année courante sur les récoltes, fruits, loyers et revenus « des biens immeubles sujets à la contribution; 2° pour « l'année courante des trois autres contributions, sur tous les « meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redeva- « bles, en quelque lieu qu'ils se trouvent.

« Art. 3. — Le privilége attribué au trésor public pour le « recouvrement des contributions directes ne préjudicie point « aux autres droits qu'il pourrait exercer sur les biens des « redevables, *comme tout autre créancier.* »

Le législateur de 1808 a pensé que la rentrée de deux années de contributions serait en général garantie par la valeur des récoltes et des meubles; il n'a pas étendu au delà le privilége de l'État, et, dans les cas exceptionnels où les droits du trésor restent en souffrance, les agents du fisc rentrent dans le droit commun et exercent leur recours comme tout autre créancier.

Le projet de loi primitif restreignait aux mêmes priviléges les créances résultant des prêts faits pour le drainage. Il est évident que les priviléges prévus par la loi de 1808 seraient insuffisants pour couvrir des annuités, dont le nombre peut s'élever jusqu'à 25, et qui représenteront quelquefois, par leur valeur, plus de la moitié de l'immeuble hypothéqué. Il suffit à l'acquéreur (art. 2184, code Napoléon), pour payer les priviléges et les hypothèques, de déclarer qu'il est prêt à les acquitter jusqu'à concurrence seulement du prix, sans distinction de dettes exigibles ou non exigibles. Nous n'avons pas voulu imposer au nouveau propriétaire l'obligation de ne se libérer envers l'État que par annuités; une pareille servitude aurait éloigné la concurrence, déprécié le gage, et com-

Digitized by Google

promis tous les intérêts. Nous avons laissé subsister le droit commun pour le remboursement, et accepté comme conséquence le privilége donné à l'État sur les terres drainées, par un amendement ainsi conçu, qui devient le deuxième paragraphe de l'art. 4 :

« *Le trésor public a également, pour le recouvrement de ses prêts, un privilége qui prend rang avant tout autre sur les terrains drainés.* »

Il était indispensable d'introduire dans la loi cette disposition pour assurer la réalité du privilége du trésor : nous reviendrons, lors de l'examen de l'art. 5, qui prévoit le cas de l'aliénation de l'immeuble, sur les motifs décisifs de cette résolution.

Votre commission a présenté un second amendement à l'article 3, ainsi conçu :

A la suite des mots : « les frais de la récolte, » nous ajoutions : « *et les créances privilégiées énoncées dans l'art.* 2101 *du code Napoléon.* »

Les priviléges énoncés dans l'art. 2101 du code Napoléon s'étendent, il est vrai, sur les immeubles, en vertu de l'article 2104; mais ce n'est pas sans raison que la loi leur a assigné un rang tout particulier sur les meubles. Ils concernent, pour la plupart, un ordre de créanciers dont il répugne à la raison et à l'humanité de compromettre les droits, et qui subiront de très-graves préjudices, s'ils sont obligés de recourir à l'expropriation ou d'en profiter, pour exercer leur privilége. Dans cette catégorie sont compris les salaires des gens de service, les fournitures faites par les marchands en détail, tels que boulangers, bouchers et autres, pendant les six derniers mois, etc., etc. Le conseil d'État n'a pas cru devoir obtempérer à ces raisons, et, sauf l'exception déjà admise des sommes dues pour les semences et pour les frais de la récolte de l'année, il a maintenu la priorité du privilége, ainsi qu'il l'avait établi.

La législation anglaise est bien plus absolue que celle dont nous vous proposons l'adoption. Elle ne prévoit ni erreur, ni mécompte : elle admet que toujours une opération de drainage donnera à la propriété une valeur égale ou supérieure

Digitized by Google

aux sommes prêtées et dépensées; elle accorde, dans tous les cas, un privilége absolu pour l'intégralité du recouvrement des créances provenant des prêts faits pour l'amélioration des terres par le drainage. L'article 5 de la loi qui nous occupe pose une restriction à cette doctrine : à l'époque de l'aliénation de l'immeuble, les créanciers antérieurement inscrits ont le droit de s'adresser à leurs juges naturels, et les tribunaux fixent le chiffre de la plus-value réelle résultant du drainage. Cette plus-value devient seule le gage accordé par privilége aux prêts consentis en vue de l'asséchement. Ne serait-il pas conséquent et logique d'imiter la même réserve à l'égard des récoltes ? Ne doit-on pas faire une ventilation entre la portion surabondante des récoltes procurées par le drainage, et la masse des produits obtenus indépendamment de l'opération ? La première portion serait attribuée, par privilége, à la rentrée des annuités du drainage, et le reste demeurerait le gage et la garantie des tiers intéressés.

La majorité de votre commission n'a pas cru devoir présenter d'amendement pour satisfaire à ces considérations, qui l'ont cependant vivement touchée. En posant des chiffres, on acquiert la preuve qu'en thèse générale, la plus-value de la récolte ne sera pas absorbée par le remboursement de deux annuités ; il restera au contraire, provenant du fait du drainage, des garanties qui n'existaient pas avant l'opération. Dans les cas, excessivement rares, où ces espérances seront déçues, le privilége de l'État sur le fonds sera nécessairement réduit ou annulé, et les créanciers retrouveront dans l'immeuble le gage dont ils sont privés sur les récoltes.

Dans l'hypothèse où une opération de drainage réussira convenablement, on s'accorde à porter la plus-value du rendement en froment à deux hectolitres par année, en répartissant l'augmentation totale sur la durée de l'assolement le plus ordinaire. On admet aussi que la plus-value des récoltes qui complètent la rotation agricole donnent à elles toutes, une augmentation égale au moins en valeur à celle du froment. En réduisant ces chiffres de moitié, l'excédant de la récolte annuelle de chaque hectare atteindra encore 40 francs environ, et représentera un gage suffisant pour acquitter un rem-

Digitized by Google

boursement de 39 francs, qui représente deux annuités à 6 et 1/2 p. 100 d'un prêt de trois cents francs par hectare. Ce chiffre de trois cents francs est, à notre avis, le maximum du prêt que l'État doit consentir par hectare; il ne devra même être atteint que très-exceptionnellement. Il s'agit, en effet, de vulgariser le drainage, et non de favoriser certaines opérations extraordinaires qui ne trouveraient pas des applications analogues dans le pays.

Si nous passons à un ordre d'idées tirées de la politique, on comprend qu'il est du plus haut intérêt pour l'État, et surtout pour les créanciers, de ne pas provoquer l'expropriation dans certains moments de crise, où les propriétés éprouvent une telle dépréciation, que les droits des tiers seraient compromis par une vente forcée qui ne présenterait pour eux aucun péril en temps normal. C'est précisément dans de pareils moments que les débiteurs servent difficilement les intérêts courants, et que les créanciers prudents et intelligents accordent des facilités, sauf à se couvrir par les garanties légales prévues par nos codes. L'État ne peut user de pareils tempéraments : le comptable responsable, lié par son mandat, doit poursuivre l'expropriation, au péril de tout ce qui pourra en arriver, s'il ne trouve dans la saisie des récoltes un gage suffisant. Nous avons reculé devant l'idée d'exposer l'État à multiplier les expropriations dans des moments de crises industrielles ou politiques; nous pensons que, dans ces circonstances, où un immeuble est déprécié par des motifs étrangers à sa valeur réelle, la plus-value du drainage, qui n'en subsisterait pas moins, pourrait créer un privilége ayant des dangers momentanés qu'il importe d'écarter. Par ces considérations, nous nous sommes décidés à laisser subsister d'une manière absolue un privilége sur la totalité des récoltes, pour la rentrée de deux annuités. Ce privilége, nous le répétons, ne lésera temporairement les intérêts des tiers que dans les cas, presque inadmissibles, où le drainage ne produirait pas la moitié des résultats qui se manifestent de toutes parts.

Digitized by Google

Art. 4.

Nous estimons au moins à 6 millions d'hectares l'étendue des terres qu'il serait désirable de drainer en France. En évaluant à 250 francs par hectare la dépense nécessaire, il faudra consacrer une somme de 1,500 millions à ce travail de rénovation agricole. Le prêt consenti par l'État ne représente donc que 6 ou 7 pour 100 du crédit nécessaire pour atteindre le but proposé. Ce prêt est, en quelque sorte, un encouragement, un enseignement pratique de cette vaste opération. C'est un spécimen de drainage que l'État cherche à développer sur toute la surface de l'empire. Les cent millions prêtés et dépensés, le grand œuvre poursuivi sera peut-être compris, apprécié à sa juste valeur, mais il sera à peine ébauché. Pour répondre à l'élan que l'on espère imprimer, la loi vous propose d'étendre aux syndicats, et aux prêteurs à des syndicats, les priviléges qu'il s'est attribués à lui-même. Ces priviléges s'appliquent aussi aux taxes syndicales d'entretien. On admet enfin aux mêmes exceptions les entrepreneurs, pour le paiement du montant des travaux par eux exécutés. Cette dernière catégorie de créanciers est astreinte à certaines formalités supplémentaires, conformes aux dispositions de l'article 2103 du code civil ; vous les retrouverez à l'art. 6 du projet : elles ont été sagement introduites.

Les commissaires du gouvernement nous ont donné l'assurance qu'en ne laissant subsister nominalement dans l'art. 4 que les *entrepreneurs* parmi les créanciers privilégiés par le 4e paragraphe de l'art. 2103 du code Napoléon, les architectes, maçons et autres ouvriers employés se trouveraient exclus. La propriété drainée, après avoir été libérée de ses engagements envers l'entrepreneur contractant, ne sera pas exposée à voir de nouveau revendiquer le privilége par tous ceux qui ont exécuté en sous-ordre, et qu'il est du devoir de l'entrepreneur principal de désintéresser.

Le projet de loi n'avait pas compris ceux qui ont prêté des deniers pour payer ou rembourser les entrepreneurs, tandis que les priviléges de l'art. 2103 s'étendent à cette catégorie de créanciers. Nous avons fait rétablir ce privilége, à la con-

Digitized by Google

dition qu'il soit authentiquement constaté, par l'acte d'emprunt et la quittance des entrepreneurs, que la somme avancée était destinée à cet emploi. Nous avons vu dans cette extension, des facilités nouvelles données à des compagnies qui entreprendront elles-mêmes des travaux de drainage ou qui se trouveront subrogées par privilége, aux droits de l'entrepreneur qu'elles chargeront d'exécuter les travaux.

Le conseil d'État a admis l'amendement ainsi conçu :

4° *A ceux qui ont prêté des deniers pour payer ou rembourser les entrepreneurs, en se conformant aux dispositions du paragraphe* 5 *de l'article* 2103 *du code Napoléon.*

L'exposé des motifs vous explique pourquoi pareil privilége ne doit pas être accordé pour des prêts consentis directement à des particuliers.

Art. 5.

La disposition de cet article, qui permet de faire réduire le privilége résultant des travaux de drainage à la plus-value existant lors de l'époque de l'aliénation de l'immeuble, est, à notre avis, le correctif de la loi, et doit rassurer, à l'égard des tiers, contre tout entraînement, contre toute erreur qui aurait été faite au moment du prêt et de l'exécution des travaux. Il est équitable, en effet, que si une erreur a eu lieu, il existe un recours contre elle, et qu'elle soit supportée par celui qui l'a commise. Elle ne doit compromettre en rien les droits des créances privilégiées ou autres antérieures au privilége acquis en vertu de la présente loi.

Réduit au montant de la plus-value, le privilége résultant des travaux de drainage trouve des précédents analogues dans notre législation. L'art. 2103 du code civil donne aux architectes, entrepreneurs, maçons et autres ouvriers qui ont exécuté des travaux de construction ou de réparation, un privilége qui se réduit à la plus-value existant à l'époque de l'aliénation de l'immeuble et résultant des travaux qui y ont été faits.

L'art. 23 de la loi du 16 septembre 1807 accorde au concessionnaire d'un desséchement un privilége, pour le recou-

Digitized by Google

vrement de ses créances, sur toute la plus-value résultant de ces travaux.

L'art. 2175 du code Napoléon accorde au tiers détenteur le droit de répéter ses impenses ou améliorations, jusqu'à concurrence de la plus-value résultant de l'amélioration.

Il est équitable en effet, en droit et en raison, de ne pas faire profiter certains créanciers d'une plus-value qui n'est pas de leur fait, qui n'existait pas à l'époque où ils ont dû apprécier leur gage, et qui a été obtenue à l'aide des deniers d'autrui. On ne saurait admettre que les tribunaux aient de la tendance à sacrifier les droits des tiers au privilége que nous consacrons.

On peut enfin se demander si les intérêts de l'État et des prêteurs pour travaux de drainage, seront suffisamment garantis par la plus-value. L'expérience acquise jusqu'à ce jour doit pleinement nous rassurer à cet égard : en outre, c'est ici le cas de rappeler que l'État, par un motif de grand intérêt public, veut propager le drainage, et qu'il s'attend à faire quelques sacrifices. Si, par une de ces rares exceptions qui confirment la règle, la plus-value ne répondait pas à son attente, s'il y avait un mécompte, une perte à supporter, n'est-il pas juste que le préjudice retombe sur le trésor et ne porte pas atteinte aux droits antérieurs des tiers ? Quant aux prêts faits par des particuliers, nous devons nous en rapporter à la vigilance des intérêts privés à se sauvegarder. Soyons persuadés que des prêts et des avances ne seront consentis que pour des terres où la plus-value procurée par le drainage sera évidente et plus que suffisante pour garantir le privilége restreint aux limites que la loi lui assigne.

On pourrait aussi manifester la crainte de voir les capitaux délaisser les contrats d'obligations, sous le coup de la répulsion inspirée par le privilége que nous créons. Nous répondrons que l'importance du privilége diminuera chaque année par l'effet de l'amortissement, que les droits antérieurs seront successivement plus assurés, et que cette libération permettra même aux propriétaires de trouver un nouveau gage pour se livrer à de nouvelles améliorations. Nous avons enfin l'espérance que, bien loin d'interdire à l'avenir la faculté de donner

Digitized by Google

le privilége résultant du drainage, les créanciers nouveaux y puiseront un motif de plus de sécurité, quand les effets de cette méthode d'asséchement seront mieux connus.

Le même article dispose que le droit de faire réduire le privilége à la plus-value existe à l'époque de l'aliénation de l'immeuble ; il est rationnel, en effet, que ce droit ne puisse être exercé par les créanciers, auxquels le projet de loi le confère, qu'à l'époque de cette aliénation, puisque c'est le prix en provenant qui doit déterminer s'il y a intérêt à contester la plus-value. Nous nous bornerons à constater, d'accord avec les commissaires du gouvernement, que l'exercice de ce droit est soumis, quant aux délais et quant à la forme, aux règles ordinaires, et qu'il n'est en rien dérogé aux principes du droit commun.

La loi attribuant toutes les dispositions d'application et de pratique au règlement d'administration publique, on comprend que nous avons dû nous étendre dans ce rapport sur beaucoup de détails qui devront y trouver place.

Art. 6.

Votre commission a pensé que le caractère magistral dont les juges de paix sont revêtus s'alliait mal avec le rôle d'expert que leur réservait la loi. En conséquence, nous avons proposé de substituer aux dispositions du projet l'obligation absolue pour le juge de paix de désigner un expert et de rester étranger aux expertises. Cet amendement a été adopté par le conseil d'État.

Il ne nous a pas semblé possible de faire intervenir les tiers intéressés au moment de l'expertise préalable. Nous aurions trouvé dans un débat contradictoire, ayant lieu avant les améliorations du drainage, une sérieuse garantie pour guider l'appréciation des juges, au moment, souvent éloigné de la date du prêt, où il s'agira de régler la plus-value entre l'état ancien et l'état nouveau existant à l'époque de l'expropriation. Nous avons reculé devant les frais et les lenteurs des significations, les délais de distance, et l'impossibilité de dénoncer l'opération aux ayantsdroit en vertu de certains priviléges ou d'hypothèques légales.

Digitized by Google

Nous devons encore constater, et ceci est important, que le privilége de la plus-value résultant du drainage ne peut être revendiqué que dans le périmètre des terrains où les travaux ont été réellement exécutés. Une ventilation des terres drainées et non drainées dans une même propriété doit être faite, au cas où l'expropriation entraînerait l'application du privilége.

Les art. 7 et 8 ont obtenu l'approbation de votre commission.

Votre commission a introduit un nouvel article, faisant le sujet d'un amendement ainsi conçu :

Les actes relatifs à l'exécution de la présente loi, et susceptibles d'enregistrement, ne seront passibles que d'un droit fixe de un franc.

Il nous semblait qu'une loi ayant un caractère exceptionnel, inspirée dans un but d'intérêt public, devait avoir pour conséquence de recevoir une nouvelle facilité d'exécution par l'économie introduite dans les frais d'enregistrement. Nous étions d'autant plus autorisés à demander cette modération de frais, que nous trouvons des exemples analogues dans les transactions de l'État avec certaines industries. Nous étions jaloux d'ailleurs de saisir l'occasion de dégréver la propriété foncière de la quotité si considérable pour laquelle elle contribue aux produits de l'enregistrement.

L'amendement a été rejeté.

DU RÉGIME DES EAUX ET DES INONDATIONS.

Art. 9.

La loi du 14 floréal an XI règle le curage des cours d'eau.

« Art. 2. — Lorsque l'application des règlements, ou l'exé-
« cution du mode consacré par l'usage, éprouvera des dif-
« ficultés, ou lorsque des changements survenus exigeront
« des dispositions nouvelles, il y sera pourvu par le gouver-
« nement, dans un règlement d'administration publique,
« rendu sur la proposition du préfet du département, de ma-
« nière que la quotité de chaque imposé soit toujours relative

Digitized by Google

« au degré d'intérêt qu'il aura aux travaux qui devront « s'exécuter. »

Il est évident que les changements survenus au niveau de l'écoulement de l'eau provenant du drainage, exigeront dans le plus grand nombre des cas, des dispositions nouvelles, dans le régime des cours d'eau évacuateurs. Il faudra redresser, curer et approfondir la plupart d'entre eux. La loi de l'an XI accorde de pleins pouvoirs au conseil d'État pour prescrire ces travaux, sous forme de règlement d'administration publique, et pour comprendre dans les taxes d'exécution et d'entretien les propriétaires des champs drainés dont les opérations auront provoqué le nouveau régime des eaux. Voici donc une satisfaction partielle donnée par la loi à chaque cas particulier : nous pensons que la question doit être agrandie et examinée à un point de vue plus général. Nous partageons les idées émises par l'honorable secrétaire de notre commission, M. Gareau, dans son rapport sur la loi du 10 juin 1854. Nous vous demandons la permission d'en citer un passage, qui acquiert une nouvelle importance par suite des désastres qui nous affligent. De pareilles catastrophes prouvent combien ces prévisions étaient fondées.

« Le régime général des eaux est, d'après nos lois, divisé « en deux parties bien distinctes : 1° les rivières navigables et « flottables ; 2° les cours d'eau qui ne sont ni navigables ni « flottables.

« Les eaux de la première catégorie servent aux usages « agricoles, industriels, et, de plus, elles sont employées « comme voie de communication ; nous pourrions, en quel- « que sorte, les comparer aux routes impériales.

« Les eaux de la seconde catégorie ne peuvent plus servir « qu'aux usages agricoles et industriels ; mais leur importance « relative est loin d'être la même ; et, depuis la rivière à cours « permanent qui dessert des usines, jusqu'au simple fossé qui « n'émet les eaux que pendant quelques mois de l'année, il y « a une énorme distance ; et si nous voulions continuer notre « comparaison, nous ne trouverions plus là cette classifica- « tion si juste et si raisonnée des voies départementales, voies « de grande communication, voies d'intérêt collectif, voies

Digitized by Google

« vicinales, et enfin voies rurales. Cette judicieuse classifica-
« tion a créé pour les voies de circulation une ère nouvelle,
« et les principes sérieusement appliqués par les administra-
« tions départementales, par les conseils généraux et par les
« communes, ont largement remboursé à l'agriculture et à la
« propriété les avances faites pour la construction des routes
« et chemins. A nos yeux, l'importance des voies d'écoule-
« ment des eaux est aussi grande que celle des voies de
« communication, et nous croyons l'avoir démontré suffisam-
« ment dans tout ce qui précède. Il y a donc là une ques-
« tion capitale qui réclame la haute attention du gouverne-
« ment, et nous espérons qu'après une étude approfondie, il
« pourra, dans une de nos prochaines sessions, nous apporter
« un projet complet, qui soit en harmonie avec les observa-
« tions de la science et avec les besoins de la production.

« Ces idées générales nous ont semblé nécessaires pour
« vous faire apprécier l'utilité de la loi qui nous est soumise;
« cette loi n'est en quelque sorte qu'une des premières assises
« de l'immense édifice du code du régime des eaux. La légis-
« lation qui régit les eaux ni navigables ni flottables est compli-
« quée et confuse; il faut invoquer, suivant les différents cas,
« les lois du 20 avril 1790, du 4 pluviôse an VI, l'art. 640 du
« code civil, l'art. 457 du code pénal, les lois du 16 septem-
« bre 1807, et enfin le décret du 25 mars 1852. Le drainage
« est ensuite venu. Il a amené des besoins nouveaux et a
« fait mieux comprendre l'insuffisance de ce qu'on faisait
« jadis. »

Une loi générale sur le régime des eaux devient une des nécessités de l'époque, et doit donner la possibilité d'exécuter les immenses travaux de drainage que nous appelons de tous nos vœux, au nom des intérêts sociaux et politiques du pays. Étendu sur une pareille échelle, le drainage ne saurait se contenter du curage partiel d'un ruisseau qui le plus souvent ne pourra recevoir un niveau convenable, parce qu'à son embouchure, dans une artère d'écoulement un peu plus considérable, il trouvera un lit obstrué, et des retenues d'usines qui feront refluer les eaux de proche en proche jusque dans les tuyaux de drainage et les terrains drainés. La ques-

Digitized by Google

tion doit être attaquée résolument : l'étude doit partir de l'embouchure de ces grands fleuves qui viennent de porter la désolation et la ruine sur des contrées tout entières, et remonter, par des investigations successives, jusqu'au simple ruisseau, dont le niveau stérilise un champ.

Il n'est pas possible de rester froidement spectateur de ces catastrophes effroyables, qui attestent que la lutte de la civilisation contre la barbarie n'est pas terminée en France. Alors que nos lois et nos institutions protégent l'honneur, la sécurité et la fortune de chacun de nous, que nos armées assurent l'intégrité du territoire, on ne peut laisser subsister cette menace incessante, qui met certaines contrées hors du droit commun et se traduit périodiquement par la dévastation de nos vallées les plus fertiles, et par la mort de quelques-uns de leurs habitants.

Nous devons, en outre, étudier et traiter cette question avec un certain détail, montrer quel rôle le drainage jouera pendant les inondations, et le disculper de toutes nos forces du reproche injuste que lui adressent même certains bons esprits, lorsqu'ils l'accusent d'augmenter la spontanéité des inondations.

Notre sujet nous interdit de nous étendre sur la question du reboisement. A notre avis, le drainage produira, sur les terres arables, l'effet qu'on attend du reboisement pour les montagnes et les terrains en pente. Nous avons un peu plus de latitude pour tout ce qui concerne le régime des eaux : il nous importe surtout de conseiller de maintenir, avec le plus grand soin, le niveau des fleuves et de leurs affluents, en les débarrassant par des draguages énergiques et réguliers des ensablements qui tendraient à en obstruer le cours. Les déblais du draguage ne pourraient-ils pas s'employer à surélever les digues et surtout à en augmenter l'épaisseur, de telle sorte que la cause du mal serve en même temps à le prévenir par la suite ? Au point de vue qui nous occupe, l'endiguement et la régularisation des cours d'eau ne suffiraient pas, et l'exemple de l'Italie doit nous éclairer. Beaucoup de cours d'eau ont élevé progressivement leur lit jusqu'à 4 et 5 mètres au-dessus de leur fond primitif ; de sorte qu'aujourd'hui le

Digitized by Google

ruisseau coule au faîte d'une espèce de viaduc artificiel créé par ses propres alluvions. Des travaux d'art qui auraient en France de semblables résultats équivaudraient à une interdiction absolue du drainage, qui exige une surveillance continuelle pour le bon entretien et l'approfondissement des cours d'eau, et frapperaient de stérilité les millions enfouis dans la terre pour la rendre plus productive.

Nous appelons aussi la sollicitude de l'administration sur la nécessité du règlement général de toutes les usines hydrauliques. Ces barrages successifs maintiennent les terres saturées d'eau, et constituent le pays dans un état permanent de demi-inondation qui détermine les grandes catastrophes, lorsque des causes inopinées viennent s'ajouter à un état aussi fâcheux. Chaque barrage successif devrait avoir pour annexes deux fossés latéraux suffisants pour l'asséchement de la vallée, et creusés de façon à maintenir les eaux au niveau du ruisseau avant l'existence du barrage.

Le débit de tous les ponts qui s'opposent, comme des digues, à l'écoulement des eaux, devrait être jaugé avec le plus grand soin, pour provoquer l'élargissement des débouchés reconnus insuffisants.

Votre commission n'a la mission ni la volonté d'aborder ces immenses questions, qui se rattachent au dernières inondations causées par nos grands fleuves. Les crues de 1856 resteront comme un souvenir néfaste dans nos annales. D'Orléans à l'Océan, la Loire et ses affluents roulaient leurs flots furieux sur une largeur de plusieurs lieues et à une hauteur inouïe jusqu'alors. De Toulouse au golfe de Gascogne, de Lyon à la Méditerranée, des phénomènes aussi terribles se reproduisaient. Le Rhône seul débitait un milliard de mètres cubes d'eau par vingt-quatre heures. On calcule qu'il faudrait trois millions d'hectares, ou l'étendue moyenne de six de nos départements, submergés à un mètre de hauteur, pour loger les torrents d'eau fournis en un seul jour par nos grands fleuves qui étaient simultanément débordés. Au gouvernement appartient seul la possibilité d'entreprendre l'étude des moyens préservatifs que le génie de l'homme peut opposer à la puissance des éléments.

Digitized by Google

On retrouve encore en France les vestiges des belles voies exécutées par les légions romaines, conquérantes des Gaules. La Bretagne et la Vendée recueillent les avantages des voies stratégiques créées il y a vingt-cinq ans par notre armée. L'Algérie doit à nos soldats ses routes et la plupart des grands travaux qui développent si rapidement la colonisation européenne sur le sol de l'Afrique. Pendant quelques années, suivant la belle pensée de Donoso Cortès, au milieu de tant d'esprits égarés, le soin de la défense intellectuelle de la civilisation semblait s'être réfugié dans l'armée. Telle était alors sa mission principale. Aujourd'hui, le désordre moral n'a plus besoin d'être combattu à l'intérieur les armes à la main; à l'extérieur, l'héroïsme de notre armée vient de consolider avec un glorieux éclat le repos de l'Europe; il ne nous appartient pas d'examiner s'il serait convenable d'appliquer les forces vives que les loisirs de la paix vont laisser inactives, aux grands travaux de salut public de nos fleuves et de nos vallées.

Nul mieux que l'empereur ne peut apprécier toutes ces questions. N'a-t-il pas bravé les fatigues et les dangers pour prodiguer les bienfaits, les consolations et l'espérance au milieu de ces contrées désolées? Ayons confiance, sa main puissante saura appliquer un remède proportionné à l'étendue du mal qu'il a jugé de ses propres yeux, et notre concours ne lui fera pas défaut.

Si les circonstances excusent une pareille digression, nous n'en avons pas moins hâte de rentrer dans notre sujet et de prouver que le drainage ne saurait être une cause nouvelle d'inondation.

Les sols drainables sont en général des terrains imperméables qui ne peuvent recevoir l'eau que dans la faible épaisseur du sol arable : il en résulte qu'avant le drainage cette couche est bientôt saturée; passé ce degré, tout l'excédant de pluie qui tombe pendant un orage roule à la surface et va se rendre directement, et sans temps d'arrêt, au cours d'eau qui lui est assigné par la pente naturelle du terrain. Après le drainage, au contraire, la couche perméable acquiert en moyenne 80 centimètres d'épaisseur, au lieu de 12 ou 15; les terres

Digitized by Google

sont relativement plus sèches et plus poreuses. La saturation s'opère sur une masse de terre quatre ou cinq fois plus considérable; toute la couche ameublie ne se dessèche de nouveau que graduellement; l'eau disparaît d'abord de la surface au grand profit de la végétation, mais elle s'abaisse lentement, et n'arrive aux tuyaux pour s'écouler que comme à travers un filtre et successivement.

Le drainage, par conséquent, loin d'être une cause d'inondation, est un moyen de plus d'en prévenir le retour; il en est en quelque sorte le modérateur et le régulateur naturel. Le maximum du niveau des inondations les plus désastreuses persiste bien rarement pendant plus de vingt-quatre ou trente-six heures. Si vous admettez avec nous, ce qui est incontestable, que la filtration à travers les terres drainées exige un pareil laps de temps pour rendre la totalité des eaux pluviales à leur cours naturel, vous aurez acquis la preuve que le drainage, appliqué à plusieurs des millions d'hectares qui dominent les vallées de nos fleuves les plus redoutables, est un des plus puissants moyens de conjurer l'instantanéité qui cause le danger des inondations, puisqu'il retarde l'arrivée d'une portion des affluents. Dans les plus grandes crues, fussent-elles de 8 ou 10 mètres, c'est le dernier mètre qui représente seul le torrent dévastateur, exceptionnel et irrésistible. Si le drainage peut retarder de quarante-huit heures l'arrivée d'une portion de ce terrible appoint, il contribuera à résoudre le problème devant lequel toute la science de nos ingénieurs a été impuissante jusqu'à ce jour.

Art. 10.

Il est bien difficile de prévoir, même sommairement, tous les détails dont le règlement d'administration publique devra s'occuper pour assurer la distribution convenable des sommes prêtées et la bonne exécution des travaux. L'encouragement des syndicats, librement consentis, pour remédier aux obstacles que présente à l'exécution du drainage le morcellement de la propriété, mérite toute la sollicitude du gouvernement. Quant aux avances consenties, nous pensons que l'État fera bien d'éviter, en général, de prêter la totalité des sommes

Digitized by Google

nécessaires pour le drainage ; il devra se montrer plus prudent et plus réservé à mesure que les dépenses du drainage représenteront une portion plus considérable de la valeur primitive du sol.

Sans doute, il sera du devoir de l'administration de surveiller les travaux ; il est cependant désirable de pouvoir concilier la sécurité des intérêts engagés avec le respect dû à la liberté et à la propriété individuelles. En Angleterre, le trésor fait les avances par des à-compte multipliés, au fur et à mesure de l'exécution des travaux. C'est peut-être la méthode qui permet le mieux de n'exercer une surveillance utile qu'à de rares intervalles.

Nous avions introduit, sous forme de disposition transitoire, un amendement qui mettait dix millions à la disposition du drainage, dès 1857. Le budget de cet exercice est voté, et nous ne voulions pas attendre la loi de finances de 1858 pour l'ouverture d'un crédit spécial. Notre amendement n'a pas été adopté. Peut-être le gouvernement désire-t-il conserver la faculté d'ouvrir un crédit extraordinaire au drainage, dès la fin de 1856, aussitôt que le règlement d'administration publique sera promulgué. S'il en est ainsi, nous ne saurions trop l'encourager dans cette bonne pensée.

AMENDEMENTS.

Divers amendements nous ont été adressés par plusieurs de nos collègues : nous allons vous les faire connaître successivement.

Notre honorable collègue, M. le baron Laugier de Chartrouse proposait :

Art. 1er. — « Une somme de *cent millions* est affectée à « des prêts destinés à faciliter à l'agriculture les opérations « nécessaires pour débarrasser et assainir les terres ou les « protéger contre l'envahissement des eaux. Sur cette somme, « *soixante millions* seront exclusivement réservés au drai- « nage, et les *quarante millions* restant seront affectés à des « canaux et fossés à ciel ouvert, endiguement des cours d'eau, « et particulièrement à des travaux d'écoulage et de défense. »

Digitized by Google

« Un article de la loi de finances fixe chaque année le « crédit dont le ministre de l'agriculture, du commerce et des « travaux publics peut disposer pour cet emploi. La répartition « en sera faite dans les proportions établies au paragraphe « précédent.

« A mon sens, le titre du projet de loi ainsi amendé devrait être désormais :

« *Projet de loi relatif au drainage ou autres travaux néces-* « *saires pour assainir ou protéger les terres contre l'envahisse-* « *ment des eaux.*

« De même, chacun des articles suivants devrait être mo- « difié dans le sens de l'article premier, c'est-à-dire que « partout les mots *écouler* et *endiguer* devront être ajoutés au « mot *drainer*. »

Nous vous avons dit, dans la discussion de l'art. 1er, les motifs qui nous avaient empêchés d'introduire les irrigations, pour les faire participer au prêt de cent millions. Les mêmes raisons nous ont déterminés à ne pas admettre les travaux d'écoulement et d'endiguement.

Notre honorable collègue M. le vicomte de Kervéguen nous a adressé un amendement ainsi conçu :

Nouvel article premier.

« Une somme de cent millions est affectée à des prêts des- « tinés à faciliter les opérations du drainage.

« Cette somme de cent millions sera exactement répartie « entre tous les départements de France, au prorata de leur « étendue superficielle, et la quote-part revenant à chacun « d'eux ne pourra profiter qu'au département auquel elle « incombe.

« Dans les départements montagneux, qui manquent d'eau, « la somme qui leur sera allouée, en vertu du paragraphe qui « précède, pourra sur la demande du conseil général, être ap- « pliquée en totalité ou en partie à des prises d'eau et à des « canaux d'irrigation.

« Un article de la loi de finances fixe chaque année le « crédit dont le ministre de l'agriculture, du commerce et des

Digitized by Google

« travaux publics peut disposer pour l'emploi de ces cent « millions. »

Il a semblé à votre commision qu'il fallait laisser un peu plus de latitude au gouvernement. Les besoins des départements ne sont pas tous les mêmes. Il ne serait pas juste de ne pas faire profiter certaines parties de la France du peu d'empressement que manifesteront peut-être d'autres contrées à s'adresser au trésor public. L'État est, d'ailleurs, le meilleur juge du degré d'intérêt qui existe à prodiguer l'encouragement dans certaines circonstances. En exprimant le vœu qu'il fût rendu compte chaque année, aux conseils généraux, de la répartition des sommes allouées, nous pensons avoir donné des garanties suffisantes à chaque département. Nous vous avons dit pourquoi les irrigations ne peuvent trouver place dans cette loi.

M. Rigaud, notre honorable collègue, avait aussi pris la défense des irrigations, dont les effets sont si immenses dans les départements du midi de la France. Votre commission regrette de ne pouvoir donner satisfaction à cet ordre d'idées, qui a tant de portée, et qui certainement est appelé à exciter aussi toute la sollicitude du gouvernement.

L'amendement était ainsi conçu :

« Ajouter à l'article premier ces mots : *ou d'irrigation*, et, « en conséquence, le rédiger ainsi :

« Une somme de cent millions est affectée à des prêts des- « tinés à faciliter les opérations de drainage *ou d'irrigation*. »

« Mettre tous les autres articles du projet en harmonie avec « cette disposition additionnelle ; par exemple, dire à l'art. 4 :

« Pareil privilége est accordé sur les terrains drainés ou arrosés..... et ainsi de suite. »

L'honorable M. Lequien nous a remis un amendement relatif à l'administration et à la surveillance du prêt de cent millions.

Dispositions additionnelles à insérer à la suite des deux paragraphes de l'article premier.

« La caisse des dépôts et consignations gérera et adminis-

Digitized by Google

« trera, sous la garantie du trésor public et sous la surveil-
« lance de la commission instituée par l'article 99 de la loi du
« 28 avril 1816, tous les fonds affectés à l'encouragement
« du drainage.

« En vertu de la présente loi, elle recevra et portera en
« compte spécial l'importance des crédits annuellement vo-
« tés, ainsi que les annuités à payer par les emprunteurs et
« les remboursements par anticipation. »

« Elle acquittera, sur le même compte, les mandats délivrés
« aux emprunteurs, en exécution de la présente loi, par le
« ministre ordonnateur. »

Les explications qui nous ont été données par MM. les commissaires du gouvernement nous ont seules empêchés de transmettre cet amendement au conseil d'État. Le crédit annuel sera voté dans un article séparé : sa spécialité sera respectée. Ces garanties, qui nous ont paru suffisantes, rendent moins utile l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations.

M. le marquis de Chaumont-Quitry nous a adressé l'amendement suivant :

« Ajouter au premier paragraphe de l'article 4 :

« 5° Les sociétés anonymes spécialement autorisées par le
« gouvernement sont assimilées aux syndicats. »

L'honorable marquis de Chaumont-Quitry avait surtout en vue de faire participer les compagnies anonymes spécialement autorisées aux priviléges de la loi, même quand elles feraient les avances aux particuliers. Nous comprenons, en effet, avec lui qu'une compagnie autorisée par le gouvernement, entourée de toutes sortes de garanties, ne pourrait en aucun cas être soupçonnée de s'entendre avec ses emprunteurs, pour compromettre des droits antérieurement acquis. Votre commission a fait adopter un amendement qui donne satisfaction à celui-ci et le rend à peu près inutile.

Si les compagnies spécialement autorisées se constituent les entrepreneurs des travaux, elles participent aux bénéfices de la loi. Si elles se bornent à des opérations financières, à faire des prêts, elles profiteront du privilége attribué par le premier paragraphe de l'article 4, à ceux qui ont prêté des

Digitized by Google

deniers pour payer ou rembourser les entrepreneurs. Ces compagnies seront astreintes, il est vrai, à se conformer aux dispositions de l'article 2103, établissant la spécialité du prêt; mais de pareilles formalités ne sauraient être bien gênantes pour les institutions de ce genre.

Amendements proposés par l'honorable M. Millet.

« Art. 1er — Comme au projet.

« Art. 2. — Sont admis à prendre part aux prêts pour le « drainage:

« 1° Le propriétaire majeur, et ayant capacité de s'obliger;

« 2° L'usufruitier et le nu-propriétaire, agissant conjoin- « tement;

« 3° Le mari, pour les propres de la femme commune en « biens, avec le consentement de cette dernière;

« 4° Le mari, pour les immeubles dotaux, avec le consen- « tement de la femme et de l'avis des quatre plus proches « parents d'icelle, suivi d'un jugement du tribunal, le tout « selon les articles 2144 et 2145 du code Napoléon;

« 5° La femme séparée de biens judiciairement ou contrac- « tuellement, ou mariée sans communauté ou sous une cons- « titution non générale de dot pour ses immeubles libres ou « paraphernaux, avec l'autorisation du mari et à défaut, de « justice;

« 6° Le tuteur, pour les immeubles du mineur ou de l'in- « terdit, avec l'autorisation du conseil de famille homologuée « en justice, conformément à l'art. 458 du code Napoléon;

« 7° Les héritiers présomptifs d'un absent, pour les immeu- « bles compris dans l'envoi en possession provisoire, en vertu « d'un jugement rendu selon l'art 859 du code de procédure « civile.

« Art. 3. — L'art. 2 du projet en entier, avec cette addition:

« Si deux annuités successives demeurent irrecouvrables « ou si le recouvrement de trois annuités successives donne « lieu à des exécutions, la totalité du prêt restant dû devient « exigible, et le remboursement en est poursuivi par les voies « de droit.

Digitized by Google

« Art. 4. Le trésor public a, pour la sûreté du capital des « prêts, hypothèque générale sur les biens présents du pro- « priétaire des terrains drainés. Cette hypothèque résulte de « l'acte administratif qui accorde le prêt; elle prend rang du « jour de l'inscription.

« Pareille hypothèque est accordée : 1° aux syndicats, pour « la sûreté des prêts faits à des syndicats ou aux propriété- « taires; 2° aux entrepreneurs pour la sûreté du montant des « travaux de drainage par eux exécutés; le tout en vertu des « actes authentiques à intervenir et à charge de l'inscription.

« Art. 5. — Le trésor public a, pour le recouvrement des « annuités prévues en l'art. 3, sur les récoltes et revenus des « terrains drainés, un privilége qui prend rang après les privi- « léges conférés par l'art. 2101 du code Napoléon. Ce privi- « lége ne s'exerce que pour l'annuité échue et pour l'annuité « courante; et, néanmoins, les sommes dues pour les se- « mences ou pour les frais de la récolte de l'année sont payées « sur le prix de la récolte avant la créance du trésor public.

« Pareil privilége est accordé : 1° aux syndicats pour le « recouvrement de la taxe d'entretien; 2° aux prêteurs, pour « les intérêts annuels de la somme prêtée; 3° aux entrepre- « neurs, pour les intérêts annuels du montant des travaux.

« Art. 6. — Art. 8 du projet, sans autre modification que « la substitution du mot *hypothèque* au mot *privilége*.

« Art. 7. — Art. 9 du projet.

« Art. 8. — Art. 10 du projet. »

L'amendement de l'honorable M. Millet était un projet de loi tout nouveau. Les prêts, au lieu de s'adresser à la terre, étaient faits à la personne. Ce système réduisait en outre le privilége de l'État et des prêteurs, qui lui sont assimilés, aux récoltes et aux revenus. Nous avons, dans la discussion générale, indiqué les motifs qui nous avaient décidés à maintenir le projet de loi présenté par le gouvernement.

CONCLUSION.

Nous avons cherché, dans notre travail, à vous démontrer l'opportunité et les avantages du drainage. M. de Gasparin.

Digitized by Google

dans un rapport au conseil général de l'agriculture, s'exprimait en ces termes : « Je n'hésite pas à dire que les sources de « nos montagnes et nos fleuves majestueux roulent annuelle- « ment des milliards à la mer, qu'une pensée et une volonté « pourraient fixer sur notre territoire. » Nous sommes intimement convaincus que les eaux stagnantes à la surface du sol arable, en arrêtant la végétation, empêchent la formation de richesses non moins considérables : le drainage, en détruisant cet effet pernicieux, doit avoir pour résultat d'augmenter dans une proportion énorme, la valeur de notre territoire agricole.

Les grandes entreprises de drainage que nous espérons provoquer, retiendront les populations laborieuses de nos campagnes aux travaux des champs. Elles pourront même un jour venir en aide à cette armée de travailleurs qui s'adonne aujourd'hui aux embellissements de Paris et qui peuple les ateliers de nos grands travaux industriels.

Nous sommes, enfin, de ceux qui redoutent beaucoup l'abaissement du prix des céréales, de la viande et des autres produits agricoles, amené par l'exagération de la concurrence étrangère ou le manque de crédit causé par les révolutions. Nous appelons, au contraire, de tous nos vœux ce bienfait, lorsque la concurrence intérieure peut produire cet abaissement, par la diminution des frais de culture, l'augmentation des récoltes et le développement du capital national.

Persuadés que le drainage peut en France, aussi bien qu'en Angleterre, contribuer à résoudre le grand problème de la vie à bon marché, sans compromettre aucun des intérêts engagés dans la question, nous avons l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de loi.

Digitized by Google

LOI [1].

TITRE I.

Encouragements donnés par l'État.

Art. 1er. — Une somme de cent millions est affectée à des prêts destinés à faciliter les opérations de drainage.

Un article de la loi de finances fixe, chaque année, le crédit dont le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics peut disposer pour cet emploi.

Art. 2. — Les prêts effectués en vertu de la présente *loi* sont remboursables en vingt-cinq ans, par annuités comprenant l'amortissement du capital et l'intérêt calculé à 4 pour 100.

L'emprunteur a toujours le droit de se libérer, par anticipation, soit en totalité, soit en partie.

Le recouvrement des annuités a lieu de la même manière que celui des contributions directes.

TITRE II.

Du privilége sur les terrains drainés et sur leurs récoltes ou revenus.

Art. 3. — *Il est accordé au* trésor public, pour le recouvrement de *l'annuité échue et de l'annuité courante sur les récoltes ou revenus des terrains drainés,* un privilége qui prend rang immédiatement après celui des contributions publiques. Néanmoins, les sommes dues pour les semences ou pour les frais de la récolte de l'année sont payées sur le prix de la récolte avant la créance du trésor public.

Le trésor public a également, pour le recouvrement de ses prêts, un privilége qui prend rang avant tout autre sur les terrains drainés.

(1) Les lettres italiques, dans le corps des articles, indiquent les changements subis par le projet.

Digitized by Google

Art. 4. — Le privilége sur les terrains drainés, *tel qu'il est établi par l'article précédent*, est accordé : 1° aux syndicats, pour le recouvrement de la taxe d'entretien et des prêts ou avances faits par eux ; 2° aux prêteurs, pour le remboursement des prêts faits à des syndicats ; 3° aux entrepreneurs, pour le paiement du montant des travaux de drainage par eux exécutés ; 4° *à ceux qui ont prêté des deniers pour payer ou rembourser les entrepreneurs, en se conformant aux dispositions du* § 5 *de l'article* 2103 *du code Napoléon.*

Les syndicats ont, en outre, pour la taxe d'entretien de l'année échue et de l'année courante, le privilége sur les récoltes ou revenus, tel qu'il est établi par l'article 3.

Le privilége n'affecte chacun des immeubles compris dans le périmètre d'un syndicat que pour la part de cet immeuble dans la dette commune.

Art. 5. — Toute personne ayant une créance privilégiée ou hypothécaire antérieure au privilége acquis en vertu de la présente loi, a le droit, à l'époque de l'aliénation de l'immeuble, de faire réduire ce privilége à la plus-value existant à cette époque et résultant des travaux de drainage.

TITRE III.

Du mode de conservation du privilége.

Art. 6. — Le trésor public, les syndicats, les prêteurs et les entrepreneurs n'acquièrent le privilége que sous la condition d'avoir préalablement fait dresser un procès-verbal, à l'effet de constater l'état de chacun des terrains à drainer relativement aux travaux de drainage projetés, d'en déterminer le périmètre et d'en estimer la valeur actuelle d'après les produits.

Lorsqu'il s'agit d'un prêt demandé au trésor public, le procès-verbal est dressé par un ingénieur ou un homme de l'art commis par le préfet, assisté d'un expert désigné par le juge de paix ; s'il y a désaccord entre l'ingénieur et l'expert, celui-ci fait consigner ses observations dans le procès-verbal.

Dans les autres cas, le procès-verbal est dressé *par un*

Digitized by Google

expert désigné par le juge de paix du canton où sont situés les biens.

Les entrepreneurs qui ont exécuté des travaux pour des propriétaires non constitués en syndicat doivent, de plus, faire vérifier la valeur de leurs travaux, dans les deux mois de leur exécution, par *un expert désigné* par le juge de paix. Le montant du privilége ne peut pas excéder la valeur constatée par ce second procès-verbal.

Art. 7. — Le privilége accordé par la présente loi sur les terrains drainés se conserve par une inscription prise : pour le trésor public et pour les prêteurs, dans les deux mois de l'acte de prêt ; pour les syndicats, dans les deux mois de l'arrêté qui les constitue ; pour les entrepreneurs, dans les deux mois du procès-verbal prescrit par le premier paragraphe de l'article 6.

L'inscription contient, dans tous les cas, un extrait sommaire de ce procès-verbal.

Lorsqu'il y a lieu à vérification des travaux, en exécution du quatrième paragraphe de l'art. 6, il est fait mention, en marge de l'inscription, du procès-verbal de cette vérification, dans les deux mois de sa date.

Art. 8. — L'acte de prêt consenti au profit d'un syndicat répartit provisoirement la dette entre les immeubles compris dans le périmètre du syndicat, proportionnellement à la part que chacun de ces immeubles doit supporter dans la dépense, et l'inscription est prise d'après cette répartition provisoire.

Pour les avances d'un syndicat, l'inscription est également prise d'après une répartition provisoire faite comme il est dit au paragraphe précédent, par les soins du syndicat.

Si la répartition provisoire est rectifiée ultérieurement par l'effet des recours ouverts aux propriétaires en vertu de l'art. 4 de la loi du 14 floréal an XI, il est fait mention de cette rectification en marge des inscriptions, à la diligence du syndicat, dans les deux mois de la date où la répartition nouvelle est devenue définitive ; le privilége s'exerce conformément à cette dernière répartition.

Digitized by Google

TITRE IV.

Dispositions générales.

Art. 9. — Si une opération de drainage aggrave les dépenses d'un cours d'eau réglées par la loi du 14 floréal an XI, les terrains drainés sont compris dans les propriétés intéressées, et imposées conformément à cette loi.

Art. 10. — Un règlement d'administration publique détermine les conditions et les formes des prêts faits par le trésor public, les mesures propres à assurer l'emploi des fonds provenant de ces prêts à l'exécution des travaux de drainage, les formes de la surveillance de l'administration sur l'exécution et l'entretien des travaux de drainage effectués avec les prêts faits par le trésor public, et, en général, toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi.

FIN.

Digitized by Google

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES.

Préliminaires.

1. — La législation a pour point de départ la destination que la nature a assignée aux cours d'eau. 1
2. — La mer avec ses rivages, le long des côtes, dépend du domaine public. — Lais et relais de la mer. *id.*
3. — Les fleuves et rivières navigables suivent la même condition. 3
4. — *Quid* des cours d'eau non navigables ? *id.*
5. — Les marais sont pour le desséchement soumis à l'action administrative. 5
6. — Les étangs et les sources sont exclusivement régis par les règles du droit civil. *id.*
7. — Division du sujet en quatre titres. *id.*

TITRE PREMIER.

DE LA MER.

CHAPITRE PREMIER.

RIVAGES DE LA MER.

8. — Attribution des rivages de la mer au domaine public. — Usage que chacun peut faire du rivage de la mer. 7
9. — Pêche maritime. — Établissement de bordigues et de madragues. 8
10. — Suite. — Autorisation à obtenir. *id.*
11. — Décrets réglementaires pour les pêcheries. 10
12. — Suppression des pêcheries par mesure d'administration. *id.*
13. — La suppression donne-t-elle lieu à une indemnité ? 12

Digitized by Google

14. — De la condition des pêcheries relativement à l'hypothèque. — Constituent-elles des meubles ou des immeubles? 13
15. — Interdiction de toute *entreprise* sur le rivage de la mer. 14
16. — Sanction de l'interdiction. 15
17. — Épaves. *id.*
18. — Herbes marines. 16
19. — Législation antérieure à 1789. 17
20. — Suite. — Arrêté du 12 ventôse an II. 21
21. — Suite. — Arrêté du 18 thermidor an X. *id.*
22. — Législation actuelle. — Décret du 9 janvier 1852. 23
23. — Décrets réglementaires pour les divers arrondissements maritimes. 24
24. — Pouvoirs réservés ou attribués aux maires. *id.*
25. — Délimitations entre communes voisines. *id.*
26. — Les prescriptions relatives à la récolte des herbes marines sont d'ordre public. 25
27. — Du droit de passer sur les héritages attenant aux rivages de la mer, pour porter secours aux naufragés. *id.*
28. — Autorisation à demander pour la construction de digues de défense. *id.*
29. — Les héritages limitrophes de la mer sont-ils, d'ailleurs, astreints à une servitude de passage? *id.*
30. — Du droit pour l'administration de reconnaître et de fixer les limites du domaine public maritime. 28
31. — Distinction entre les déclarations de domanialité et les déterminations de limites. 30
32. — Effets des arrêtés déclaratifs de domanialité et des actes de délimitation. — Les délimitations ne peuvent être effectuées que par décrets rendus, le conseil d'État entendu. 31
33. — Compétence des tribunaux en présence d'un arrêté déclaratif de domanialité, ou d'un décret de délimitation. 33
34. — Devoir des tribunaux dans le cas où la question de délimitation surgit au cours d'une instance. 34
35. — De l'espace à accorder aux rivages de la mer. 36
36. — Les étangs salés doivent-ils être considérés comme des dépendances de la mer? 37

Digitized by Google

CHAPITRE DEUXIÈME.

LAIS ET RELAIS DE LA MER.

37. — Lais et relais de la mer. — Font-ils partie du domaine public, d'après la législation moderne? 42
38. — De leur condition à cet égard, sous la législation antérieure à 1790. 46
39. — Suite. — Concession de lais et relais non encore formés. 47
40. — Les lais et relais de la mer peuvent donner lieu à l'action possessoire. 49
41. — Les entreprises sur les lais et relais de la mer ne tombent pas sous le coup de la législation de la grande voirie. *id.*
42. — Dunes. — Ensemencements et plantations. — Décret du 14 décembre 1810. 50
43. — L'exception tirée du droit de propriété n'est pas opposable aux poursuites pour coupe d'arbres en délit. 52
44. — La complainte n'est pas, non plus, recevable comme moyen de résistance aux mesures relatives à l'ensemencement. *id.*
45. — L'entrepreneur des travaux d'ensemencement doit être considéré comme entrepreneur de travaux publics. 53

TITRE DEUXIÈME.

DES COURS D'EAUX NAVIGABLES ET FLOTTABLES.

CHAPITRE PREMIER.

CIRCONSCRIPTION DES DÉPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC.

46. — Origine de la distinction entre le domaine public et le domaine de la couronne. 55
47. — Confusion due au régime féodal. 56
48. — Ordonnance de 1669. — Portée de ses dispositions. 58
49. — Proclamation du principe de la domanialité et déduction de ses conséquences. 60

Digitized by Google

50. — Ce principe passe dans les lois de l'Assemblée nationale et de là dans le Code civil. 61
51. — Retour sur les abus du passé. — Arrêté du 19 ventôse an VI. id.
52. — Détermination des cours d'eau qui tombent dans le domaine public. — Des rivières navigables. 63
53. — Des rivières flottables par trains ou radeaux. 64
54. — Des rivières flottables à bûches perdues. id.
55. — Assimilation des bras des rivières navigables à ces rivières elles-mêmes. 66
56. — Des canaux de dérivation. id.
57. — Des courants non navigables qui se séparent des fleuves ou rivières navigables. 67
58. — Des noues, boires et fossés, et des affluents. 68
59. — Des ruisseaux qui servent à l'approvisionnement de Paris. 70
60. — Les canaux affectés à la navigation font-ils partie du domaine public? 72
61. — Canaux d'irrigation et de desséchement. 76
62. — Ordonnance du 10 juillet 1835. — Sa portée relativement aux questions de navigabilité. 77
63. — Reconnaissances et déclarations de navigabilité. 78
64. — De la question de navigabilité dans les instances en réclamation d'indemnités, et dans les poursuites en matière de contraventions. 79
65. — L'interruption de la navigation ou du flottage ne fait pas cesser la navigabilité. 84
66. — Des indemnités dues dans le cas où une rivière jusque-là non navigable, passe dans la classe des cours d'eau navigables. id.
67. — Détermination du lit des fleuves et rivières navigables. 85
68. — Application du droit de délimitation en matière de revendication d'alluvions. 86
69. — Application du même droit en matière de contestations touchant la propriété des îles et atterrissements. 95
70. — Suite. — Déplacement des eaux, dérivations. 97
71. — Les principes sont les mêmes pour les canaux de navigation et les rivières canalisées. 98
72. — Le droit de l'administration n'est point engagé dans les débats entre simples particuliers. 100

Digitized by Google

73. — Propriété des îles, îlots et atterrissements. 101
74. — Transition. *id.*

CHAPITRE DEUXIÈME.

SERVITUDE DE HALAGE.

75. — Établissement du *chemin de halage*, *marchepied*. 103
76. — Au profit de qui et pour quel usage la servitude a été établie. 104
77. — Étendue de la servitude. 107
78. — Les bras non navigables des fleuves et rivières ne sont pas assujettis à la servitude de halage. 109
79. — Il est interdit d'en user pour les besoins de l'exploitation des héritages. *id.*
80. — La servitude existe-t-elle pour des fleuves et rivières ou parties de fleuves et rivières sur lesquels la navigation ne se fait qu'à l'aide du flux et reflux ou du vent? *id.*
81. — Il n'y a point à distinguer entre les rivières naturellement navigables et les cours d'eau qui ne sont devenus navigables que par l'effet de travaux d'art. 111
82. — L'établissement du marchepied n'est subordonné à aucune désignation ni délimitation. *id.*
83. — La servitude suit les rives des cours d'eau dans toutes leurs variations. *id.*
84. — Assimilation du marchepied aux grandes routes, sous le rapport de sa police et de sa conservation. — Cette assimilation ne va pas jusqu'à l'obligation de demander alignement pour planter ou bâtir. 112
85. — Largeur du chemin de halage. 113
86. — Dispositions particulières à certaines rivières. 114
87. — Du cas où le chemin doit être établi sur les deux rives. — Y a-t-il lieu à indemnité? *id.*
88. — Établissement du chemin de halage sur les rives des îles. 116
89. — Le chemin sur les rives des îles est-il dû de plein droit? 117
90. — De l'indemnité pour le cas où un cours d'eau, jusque-là non navigable, est affecté à la navigation. 119

Digitized by Google

91. — L'indemnité doit-elle être préalable? 120
92. — De l'autorité compétente pour connaître de la question d'indemnité. *id.*
93. — Recherche et constatation de l'état ancien du cours d'eau. — Compétence. *id.*
94. — Des canaux relativement à la servitude de halage. 121
95. — Établissement et tracé du chemin. *id.*
96. — Suite. — Recours. 122
97. — Réduction par l'administration de la largeur du chemin. *id.*
98. — Du report du chemin comme conséquence de la destruction des berges. 123
99. — Améliorations dues à l'établissement du chemin. — Plus-value. 125
100. — L'entretien est à la charge de l'État. 126
101. — Les cours d'eau flottables en trains et radeaux suivent le sort des cours d'eau navigables relativement à la servitude de halage. *id.*
102. — De la servitude de passage pour la conduite du flot sur les cours d'eau flottables à bûches perdues. *id.*
103. — Transition. 128

CHAPITRE TROISIÈME.

USINES HYDRAULIQUES ET PRISES D'EAU POUR L'IRRIGATION.

104. — Concessions remontant au delà de 1566. 130
105. — Concessions postérieures à l'édit de 1566. 131
106. — Ordonnance de 1669. — Ses dispositions à l'égard des établissements non fondés en titre. 133
107. — Lois nouvelles. — Leurs dispositions à l'égard des établissements anciens. 134
108. — Conséquences à tirer de l'exécution qu'elles ont reçue. 136
109. — De la condition des établissements anciens quant au droit de suppression. *id.*
110. — Création des établissements nouveaux. — Distinction entre les établissements temporaires et ceux de durée indéfinie. 137
111. — Autorisation à demander. 138
112. — Enquête. 139
113. — Suite. — Publications à faire en dehors du terri-

Digitized by Google

toire de la commune sur laquelle l'établissement doit être situé. 140
114. — Visite des lieux par l'ingénieur ordinaire. 141
115. — Plans, nivellements et rapports de l'ingénieur. 143
116. — Avis à demander aux chefs de certains services. *id.*
117. — Transmission des pièces par l'ingénieur en chef. *id.*
118. — Nouvelle enquête. *id.*
119. — Concours entre divers demandeurs. — Préférence. 144
120. — Des oppositions. 145
121. — Oppositions fondées sur titres et actes du droit commun *id.*
122. — Oppositions fondées sur l'influence à redouter de l'établissement projeté, pour le régime des eaux. 146
123. — Oppositions fondées sur des droits du domaine de la juridiction administrative. 147
124. — Arrêté du préfet. — Sa portée à l'égard des établissements qui n'ont pas simplement le caractère d'établissements temporaires. 148
125. — Caractère, au point de vue du recours, de l'acte qui octroie ou refuse la permission. 149
126. — La voie de la tierce opposition est ouverte aux tiers. *id.*
127. — Décrets contradictoires vis-à-vis des tiers. *id.*
128. — Recours autorisé par l'art. 40 du règlement de 1806. 150
129. — Exécution des actes d'autorisation. *id.*
130. — Vérification et récolement des travaux par l'ingénieur. 151
131. — La jouissance doit être conforme au titre. 153
132. — De la nécessité d'une autorisation pour les modifications à apporter aux usines existantes. *id.*
133. — Conduite à tenir dans ces circonstances. 158
134. — Changement de destination. — Une permission est-elle nécessaire? 160
135. — Règlements particuliers à certains cours d'eau. 162
136. — Des reconstructions. 163
137. — Remise en activité d'une usine abandonnée. 164
138. — Les modifications et régularisations d'usines sont réservées à l'autorité supérieure. 165
139. — Contraventions à l'obligation de se munir d'une autorisation préalable. — Compétence. 166
140. — Les établissements autorisés n'en sont pas moins subordonnés dans leur existence aux exigences de la navigation. — Du droit à indemnité. 168

Digitized by Google

141. — Les mesures commandées par des exigences de police ne peuvent en aucun cas, donner lieu à indemnité. 179
142. — Les règles touchant le droit à indemnité ne sont point faites pour les dommages résultant des travaux autres que ceux du service de la navigation. 182
143. — Compétence pour les questions d'indemnité. *id.*
144. — L'indemnité doit être fixée d'après la valeur actuelle de l'établissement. 186
145. — Suite. — Il n'y a point à tenir compte des modifications non autorisées et pour lesquelles une autorisation était nécessaire. 188
146. — Détermination des éléments de l'évaluation. 189
147. — Du jour à compter duquel les intérêts sont dus. *id.*
148. — Des clauses à l'effet d'interdire l'action en indemnité. *id.*
149. — Des indemnités à la charge des mariniers pour chômages occasionnés par le passage des bateaux ou du flot. 190
150. — Les règles sont, pour les dérivations, les mêmes que pour le corps du cours d'eau. 192
151. — Des établissements dont l'existence ne repose sur aucun titre. — Effets de la possession. *id.*
152. — Prises d'eau pour l'irrigation. — Nécessité d'une autorisation. 193
153. — Autorité compétente pour donner l'autorisation. 195
154. — Contraventions. *id.*
155. — Des redevances en matière de concessions sur les cours d'eau. *id.*

CHAPITRE QUATRIÈME.

CONSERVATION DES COURS D'EAU NAVIGABLES ET FLOTTABLES. — ENDIGUEMENT. — CURAGE.

156. — Défense de prendre du sable et autres matériaux sur le bord des rivières. 198
157. — Interdiction de construire et planter au long des fleuves et rivières et d'en embarrasser le lit ou les bords. 199
158. — Obligations pour les riverains et mariniers de faire disparaître tous empêchements de leur fait. — Stationnement de bateaux. — Dépôts. 200

Digitized by Google

159. — Abattage des arbres plantés sur le chemin de halage. 201
160. — Du droit pour chaque riverain de protéger son héritage. — Nécessité d'une autorisation préalable. 202
161. — Endiguements. — Travaux à entreprendre dans l'intérêt de la navigation. — Concours à donner par les départements et communes. 204
162. — De l'indemnité pour cause de plus-value. 205
163. — Les dispositions de la loi de 1807, en matière de plus-value, n'ont pas cessé d'être en vigueur 206
164. — Conditions assignées à l'exercice de l'action en plus-value. 207
165. — Application.—Décret à rendre par le gouvernement. 208
166. — Évaluation des propriétés avant les travaux. 209
167. — Évaluation après l'achèvement des travaux. *id.*
168. — Du cas où l'administration ne se met en mesure d'exercer l'action en plus-value qu'en présence du résultat des travaux. *id.*
169. — Commission spéciale. — Renvoi. 210
170. — Pouvoir attribué à l'administration pour contraindre les riverains à des mesures de défense commune. *id.*
171. — Exercice de ce pouvoir. — Désignation et classement des terres comprises dans l'association. 212
172. — Commission spéciale. — Nature de ses attributions. — Étendue de sa compétence. 213
173. — Confection et recouvrement des rôles. — Réclamations. 214
174. — Les travaux sont considérés comme travaux publics. 215
175. — L'autorisation du préfet suffit lorsque les propriétaires sont d'accord pour l'exécution des travaux et la répartition des dépenses. *id.*
176. — Curage. — Concours des particuliers. 216
177. — De l'obligation pour l'État de faire procéder au curage quand il est nécessaire. 217
178. — Des ouvrages qui ne répondent qu'à des intérêts privés individuels. 219

CHAPITRE CINQUIÈME.

POLICE DES COURS D'EAU NAVIGABLES ET FLOTTABLES.

179. — Du pouvoir réglementaire, relativement à la police des cours d'eau du domaine public. 221

Digitized by Google

180. — Exercice de ce pouvoir par les préfets. 222
181. — De l'enregistrement par les parlements comme condition de légalité ponr les règlements anciens. 224
182. — Compétence pour la répression des contraventions. 226
183. — Suite. — De quelque autorité qu'émane la prescription, le juge est toujours le même. 228
184. — Détermination des objets qui, au point de vue de la répression, dépendent de la grande voirie. id.
185. — Les eaux de Paris tombent-elles dans ce domaine? 230
186. — Poursuites et procédure en matière de contraventions. 231
187. — Constatation des contraventions. id.
188. — Autorité des procès-verbaux. 232
189. — Affirmation des procès-verbaux. 233
190. — Lieu où l'affirmation doit être faite. 234
191. — Délai pour l'affirmation. id.
192. — Acte d'affirmation. — Rédaction et signature. 235
193. — Rédaction des procès-verbaux. id.
194. — De la formalité du timbre et de l'enregistrement. 236
195. — Il peut être suppléé au procès-verbal par tout autre mode de preuve. 237
196. — Les procès-verbaux sont adressés au sous-préfet, qui fait par provision cesser le dommage. id.
197. — L'action ne peut être intentée que par l'administration. 238
198. — Contraventions permanentes. — Prescription. 239
199. — De la connexité. 240
200. — Questions préjudicielles. 241
201. — Suite. — Exceptions tirées du droit de propriété. 242
202. — Suite. — Appréciation et interprétation des actes d'autorisation. 244
203. — Excuses. 245
204. — L'amende constitue une peine. — Application de ce principe. id.
205. — Démolition des ouvrages exécutés en contravention. 246
206. — Obligation pour le conseil de préfecture de viser la disposition appliquée. 247
207. — Pénalités anciennes. — Loi du 28 mars 1842. id.
208. — Modération de l'amende. 249

Digitized by Google

TITRE TROISIÈME.

DES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES.

CHAPITRE PREMIER.

CONDITION DES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES SOUS LE RAPPORT DE LA PROPRIÉTÉ.

209. — De la propriété des cours d'eau non navigables. A qui appartiennent-ils? 249
210. — Division du sujet. 262

CHAPITRE DEUXIÈME.

USAGES COMMUNS.

211. — Les riverains n'ont de droits privatifs que ceux consacrés par la loi. 263
212. — Du droit de circuler en bateau sur les rivières non navigables ni flottables. 264
213. — Le pouvoir de police s'applique même à l'exercice des facultés de droit naturel. 265
214. — Recours contre les actes émanant de ce pouvoir. 266
215. — Actions civiles relatives aux facultés de droit naturel. *id.*
216. — L'exercice des facultés de droit naturel est subordonné au respect dû à la propriété privée. 267

CHAPITRE TROISIÈME.

USAGE DES EAUX POUR L'IRRIGATION.

217. — Nature du droit que les riverains tiennent de l'article 644, du Code Napoléon. 270
218. — De la condition de contiguité. *id.*
219. — Le droit d'arrosage est-il susceptible d'être cédé? 271
220. — Renonciation à l'exercice de ce droit. *id.*
221. — Prescription contre le maître de ce droit. *id.*
222. — Limitation du droit pour le propriétaire d'une seule rive. 272

Digitized by Google

223. — Obligation de rendre les eaux. 272
224. — Étendue du droit afférent au riverain propriétaire des deux rives. *id.*
225. — De la faculté pour chaque riverain d'élever l'eau par un barrage. 273
226. — Il n'est pas permis à l'un d'absorber l'eau au préjudice des autres. 274
227. — Réglementation des droits respectifs des riverains. — Anciens règlements.—Usages.— Conventions. 276
228. — Les concessions obtenues des anciens seigneurs doi-être respectées. *id.*
229. — Application de la prescription entre les riverains. 277
230. — L'action en complainte est ouverte au riverain. 278
231. — L'action possessoire est-elle ouverte aux maîtres d'usines? *id.*
232. — Maintenue des droits des riverains à l'encontre des maîtres d'usines. 279
233. — L'exercice des droits conférés aux riverains est subordonné au pouvoir de police. 280
234. — Une permission est-elle nécessaire pour les prises d'eau d'irrigation? 282
235. — Servitude d'aqueduc.—Art. 1er de la loi du 29 avril 1845. — Sa portée. 283
236. — Localités exceptées de la servitude. 287
237. — Pouvoir d'appréciation remis aux tribunaux. *id.*
238. — Servitude d'écoulement. 288
239. — Faculté de passage pour l'assainissement des terrains submergés. 289
240. — Compétence des tribunaux civils. 290
241. — Les tribunaux ont à concilier l'intérêt de l'opération avec le respect dû à la propriété. 291
242. — Indemnité à allouer. *id.*
243. — Servitude d'appui. — Art. 1er de la loi du 11 avril 1847. 292
244. — Le droit d'appui n'a été donné qu'au propriétaire riverain. 293
245. — Localités exceptées de la servitude. 296
246. — De la faculté de demander l'usage d'un barrage. *id.*
247. — L'application de la loi est confiée aux tribunaux civils, 297
248. — Procédure. 298
249. — Irrigations collectives. — Transition. *id.*

Digitized by Google

250. — Nécessité d'investir l'administration d'un droit de coaction. 298
251. — Associations par convention privée. 299
252. — Associations syndicales. — Constitution de ces associations. 300
253. — L'administration a, le plus ordinairement, le soin de déclarer l'entreprise *entreprise d'utilité publique*. 301
254. — Organisation des syndicats. *id.*
255. — Exécution par l'État de canaux d'irrigation. *id.*
256. — Concession des entreprises d'irrigation.—Redevance. 302
257. — Réserve de l'exercice du pouvoir réglementaire. 303
258. — Condition faite au concessionnaire, soit vis-à-vis de l'État, soit vis-à-vis des tiers. *id.*
259. — Le régime commun pour les arrosements, quel que soit le mode d'irrigation, est déterminé par un règlement d'administration publique. 304
260. — Assiette et paiement des droits à acquitter par les arrosants. 305

CHAPITRE QUATRIÈME.

USAGE DES EAUX POUR LE ROULEMENT DES USINES.

261. — Nécessité d'une autorisation préalable. 308
262. — S'ensuit-il que l'administration a le droit de disposer des pentes et chutes? 309
263. — Validité des concessions seigneuriales. 310
264. — Titres anciens. 311
265, — De la condition des usines dont l'existence remonte au delà de 1789. 312
266. — Les préfets statuent sur les demandes d'autorisation. 313
267. — Instruction des demandes. — Renvoi. 314
268. — Oppositions fondées sur les inconvénients des altérations dont le régime du cours d'eau est menacé. 315
269. — Réclamations dictées par l'esprit de rivalité. *id*
270. — Réclamations fondées sur les droits résultant de titres et actes du droit commun. *id.*
271. — Appel au ministre. 316
272. — Recours au conseil d'État. *id.*
273. — Réserve des droits résultant des titres et actes du droit commun. — Sa portée. 317
274. — Exécution des travaux autorisés. — Actions à raison

Digitized by Google

de l'inaccomplissement des obligations imposées. 320
275. — Des dommages causés indépendamment de toute contravention à l'arrêté d'autorisation. 321
276. — Modifications et changements. 324
277. — Du délai pour user de l'acte d'autorisation. *id.*
278. — Droits et intérêts d'ordre public. — Prescriptions de police. 325
279. — Règlements d'eau. 327
280. — Le préfet exerce le pouvoir de police en matière de cours d'eau, dans sa plénitude. 329
281. — Formes à suivre pour les règlements d'eau.—Renvoi. *id.*
282. — Des observations et réclamations produites au cours de l'instruction. 330
283. — Respect dû à la propriété. 331
284. — Recours contre les règlements d'eau. 332
285. — Action civile pour l'exécution des règlements d'eau. 333
286. — Interprétation des règlements d'eau. *id.*
287. — Modification ou changement de règlement. 334
288. — Action en indemnité à raison de dommages causés aux maîtres d'usines par l'exécution des travaux publics. *id.*
289. — Suite. — Compétence. 335
290. — Application de la loi d'expropriation aux usines. 356
291. — Le droit à indemnité est subordonné à la légalité de l'existence de l'usine. 339
292. — Expertise pour l'évaluation des indemnités. 340
293. — Compte à tenir des changements apportés à l'état originaire des usines. *id.*
294. — De l'insertion dans les actes d'autorisation d'une clause exclusive de toute prétention à indemnité. 342
295. — Capitalisation des indemnités à réclamer pour chômages successifs. 345

CHAPITRE CINQUIÈME.

CURAGE ET TRAVAUX DE DÉFENSE.

296. — Du pouvoir de police en ce qui a trait à la salubrité et aux mesures à prendre contre les inondations. — Prescriptions individuelles. 349
297. — Limites de ce pouvoir. *id.*

Digitized by Google

298. — Le pouvoir de police en matière de cours d'eau n'est confié qu'au préfet. 350
299. — Travaux de défense. — Est-il nécessaire de se munir d'une autorisation préalable pour établir une digue de défense? 351
300. — Obligation pour le riverain d'entretenir les berges. 353
301. — Des moyens d'obtenir l'accomplissement de cette obligation. *id.*
302. — Curage. — Loi du 14 floréal an XI. 354
303. — La loi de floréal est applicable aux canaux de desséchement ou d'arrosage et à leurs fossés. 355
304. — Le curage ne comprend pas seulement l'enlèvement des vases et déblais, mais aussi le rétablissement de la rivière dans sa largeur normale. *id.*
305. — Les anciens règlements ou usages locaux doivent être suivis. 355
306. — Abrogation des règlements anciens. 357
307. — Le préfet a été substitué au gouvernement, par le décret sur la décentralisation, pour les dispositions à l'effet d'assurer le curage et le bon entretien des cours d'eau. 358
308. — Du recours contre les arrêtés pris par les préfets. *id.*
309. — Injonction à chaque riverain d'effectuer le curage au long de sa propriété. 359
310. — Participation au curage par voie de contribution aux frais. 360
311. — Syndicat. *id.*
312. — La part de chacun dans les dépenses doit être proportionnée à son intérêt. 361
313. — Frais de rédaction des plans et projets. *id.*
314. — Traitement des gardes-rivières. *id.*
315. — Réclamations contre les rôles. 362
316. — Étendue de l'attribution donnée au conseil de préfecture. *id.*
317. — Exception tirée de l'obligation pour l'auteur de l'encombrement, de supporter les conséquences de son fait. 364
318. — Exception tirée de l'obligation imposée par son titre à un maître d'usine, de prendre une plus grande part dans les frais de curage. *id.*
319. — Les contestations relatives à la confection des travaux sont de la compétence du conseil de pré-

Digitized by Google

fecture. 365
320. — Obligation pour chaque riverain de subir le jet et le dépôt momentané des déblais et le passage des ouvriers sur son terrain. id.
321. — Élargissement ou redressement du lit des cours d'eau. 366
322. — Suite. — Demandes d'indemnité. 367
323. — Réclamations à raison d'empiétement sur les propriétés riveraines, dans le cas où il n'a été ordonné qu'un simple curage. id.
324. — Réfutation d'une opinion émise par M. Serrigny. 372
325. — Attribution des vases et déblais. 374
326. — De la voie à prendre par les intéressés au curage, pour arriver à le faire ordonner. id.

CHAPITRE SIXIÈME.

RÉPRESSION DES CONTRAVENTIONS.

327. — La répression appartient aux tribunaux de police. 375
328. — Les abus dans la jouissance des eaux ne peuvent motiver une poursuite devant le juge de police que dans le cas où ils se sont produits en contravention à une prescription de police. 376
329. — La sanction pénale doit être appliquée à tous les arrêtés pris pour la police des cours d'eau. Les dispositions des arrêtés particuliers concernant les usines doivent être, à cet égard, considérées comme constitutives de prescriptions de police. id.

TITRE QUATRIÈME.

DES MARAIS.

CHAPITRE PREMIER.

LÉGISLATION APPLICABLE AUX MARAIS.

330. — Le desséchement des marais est du ressort de l'administration. 377
331. — Origine de la législation sur les desséchements. 378
332. — Loi des 26 décembre 1790-5 janvier 1791. id.

Digitized by Google

333. — Loi du 16 septembre 1807. — Exposé de ses motifs. 379
334. — Caractères du système organisé par la loi de 1807. 381
335. — Des résultats donnés par cette loi. — Des améliorations qu'elle comporte. 382
336. — Les entrepreneurs de desséchement sont des entrepreneurs de travaux publics. — Renvoi pour ce qui peut concerner leurs rapports avec les tiers. 383
337. — Division. 384

CHAPITRE DEUXIÈME.

ORGANISATION DES DESSÉCHEMENTS.

338. — Le gouvernement ordonne les desséchements. 385
339. — Les desséchements sont faits par l'État ou par des concessionnaires. *id.*
340. — Du droit pour les propriétaires d'obtenir la concession. 386
341. — Le choix entre les soumissionnaires autres que les propriétaires est abandonné au gouvernement. 387
342. — Demande en concession. — Levée des plans. 388
343. — Forme de la demande. 389
344. — Affiches. *id.*
345. — Transmission de la demande et des pièces au ministre. *id.*
346. — Acte de concession. — Sa nature et ses effets. *id.*
347. — Compétence pour l'exécution du décret de concession. 390
348. — Réserve par le conseil d'État des questions de modification et interprétation. 391
349. — Institution d'un syndicat et d'une commission spéciale. *id.*
350. — Mission du syndicat. 392
351. — Nomination des syndics. *id.*
352. — Constitution de la commission spéciale. *id.*
353. — Prestation de serment des commissaires. *id.*
354. — Formes de procéder. *id.*
355. — Attributions de la commission. 394
356. — Compétence. — Elle embrasse tout le contentieux du desséchement entre les entrepreneurs et les propriétaires des terrains à dessécher. 395
357. — Opposition. — Appel. — Recours pour excès de pouvoir. 396

Digitized by Google

CHAPITRE TROISIÈME.

EXÉCUTION DES DESSÉCHEMENTS.

358. — Division. 397

Art. 1. — Mesures préalables aux travaux.

359. — Nomination des experts pour l'estimation à faire des terrains. id.
360. — Classement des terrains. 398
361. — Réclamations contre le classement. 399
362. — Estimation. id.
363. — Intervention de la commission spéciale. 400

Art. 2. — Confection des travaux.

364. — Délai fixé par l'acte de concession. — Prorogation de ce délai. id.
365. — Paiements partiels à faire à l'entrepreneur. 401
366. — Entretien et garde des ouvrages pendant le cours de l'exécution. id.
367. — Réception des travaux après leur achèvement. 402
368. — Compétence de la commission. id.

Art. 3. — Payement des travaux.

369. — Nouvelle estimation à faire des terrains. 403
370. — Règlement de l'indemnité. 404
371. — Du cas où les travaux ont subi une longue interruption. 405
372. — Demande d'indemnité.—Elle se porte devant la commission spéciale. — Point de départ des intérêts. id.
373. — Réclamations postérieures à la mise en recouvrement des rôles. — Compétence. 406
374. — Ces réclamations ne sont point assimilées à celles en matière de contributions. — Elles ne sont pas soumises au même délai. id.
375. — Acquittement de l'indemnité. — Option laissée au propriétaire. 407
376. — L'indemnité est garantie par un privilége sur la plus-value. 408
377. — Du droit de contraindre les propriétaires à délaisser leur terrain. id.

Digitized by Google

378. — De la compétence quant au règlement de l'indemnité dans ce cas. 409

CHAPITRE QUATRIÈME.

CONSERVATION DES DESSÉCHEMENTS.

379. — Nécessité de pourvoir à la conservation des travaux de desséchement. 411
380. — Dépenses d'entretien. — Elles sont à la charge des propriétaires anciens et nouveaux. *id.*
381. — Fixation des cotisations. — Assimilation aux contributions directes. 412
382. — Traités pour l'entretien avec les dessécheurs. *id.*
383. — La conservation des desséchements est commise à l'administration. 413
384. — Contraventions. — Compétence. 414
385. — Les lois et règlements antérieurs à la loi de 1807 n'ont été abrogés que dans les dispositions contraires à cette loi. 415

APPENDICE.

FRAIS D'INGÉNIEURS.

Commentaire des art. 13 et 75 du décret du 7 fructidor an XII. 417

DRAINAGE.

I. — Loi sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage 10-15 juin 1854. 424
Commentaire. *id.*
II. — Loi du 17-23 juillet 1856, sur le drainage. 443
Exposé des motifs. *id.*
Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif au drainage, par M. le comte de Bryas, député au Corps législatif. 481
Texte de la loi 524

FIN DE LA TABLE.

CORBEIL. — Typ. et stér. de CRÉTÉ.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

This book should be returned to the Library on or before the last date stamped below.

A fine is incurred by retaining it beyond the specified time.

Please return promptly.

Eng 968.57
Police des eaux;
Cabot Science
005261212
3 2044 092 011 139

Digitized by Google